POLITIQUE D'INTERVENTION EN MATIÈRE DE violence CONJUGALE

Gouvernement du Québec
Ministère de la Justice
Ministère du Solliciteur général

Document publié par la Direction des communications du ministère de la Justice du Québec.

Dépôt légal — 1er trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-129-65-2

AVANT-PROPOS

Les citoyens du Québec et particulièrement les groupes de femmes nous ont exprimé des attentes précises et ont demandé que des moyens énergiques d'intervention soient mis sur pied pour contrer la violence conjugale.

Les différents intervenants judiciaires ont aussi constaté que leur action était souvent ponctuelle et qu'elle était morcelée et sans coordination avec les intervenants des autres secteurs.

Pour répondre à ces problèmes maintes fois exprimés, les ministères de la Justice et du Solliciteur général ont décidé d'examiner la question sous l'angle de l'intervention judiciaire en matière de violence conjugale. La présente politique est le résultat de cette réflexion.

Mais, en décidant de circonscrire cette politique aux cas d'intervention en matière de violence conjugale, nous laissons la place à l'élaboration d'autres politiques relatives à la violence familiale.

Le ministre de la Justice et
procureur général du Québec,

Herbert Marx

Le solliciteur général,

Gérard Latulippe

TABLE DES MATIÈRES

Page

CHAPITRE I:
Évolution du dossier 3

CHAPITRE II:
La problématique de la violence conjugale 7
A. L'état de la situation 8
1° Des faits 8
2° Un problème complexe 9
3° Une intervention appropriée 9
B. La victime 10
C. Les policiers 10
D. Le substitut du Procureur général 11
E. Le tribunal 11
F. Les intervenants correctionnels 12

CHAPITRE III:
Nécessité d'une politique d'intervention 13
La politique et les objectifs des ministères de la Justice et du Solliciteur général du Québec 14

CHAPITRE IV:
Moyens d'action 15
A. Introduction 16
B. Victime 16
1° Les mécanismes de dépistage 16
2° La référence des cas 17
3° L'aide à la victime 17
C. Les intervenants judiciaires 17
1° L'entrée dans le système judiciaire 17
2° Infractions criminelles graves 18
a) Description des situations 18
b) Travail policier 18
c) Traitement judiciaire 18
3° Autres cas où une infraction criminelle est commise 19
a) Description des situations 19
b) Traitement policier 19
1- Danger appréhendé 19
2- Absence de danger appréhendé 22
3- Rôle du policier 22
c) Processus judiciaire 23
4° Cas particuliers de l'art. 450 1) 23
a) Description des situations 23
b) Traitement policier 23
5° Menaces: utilisation de l'art. 745 24
a) Situation 24
b) Traitement policier 25
c) Traitement judiciaire 25
d) Conclusion 26

D. Traitement « sentenciel » 26
1° Interventions à divers niveaux 26
2° Le traitement « sentenciel » 27
a) Le principe 27
b) De nouveaux moyens pour de nouveaux objectifs 27
c) Les critères d'éligibilité aux programmes de traitement des conjoints violents 28
1- La gravité du crime 28
2- La relation entre les conjoints 28
3- La motivation du contrevenant 29
4- La personnalité du contrevenant 29
d) Les modalités d'application (voir tableau ci-annexé) 29
e) L'élaboration des programmes de traitement des conjoints violents 30

CHAPITRE V:
Engagements des ministères de la Justice et du Solliciteur général du Québec 33
A. Énoncé des principes directeurs 34
B. Engagements des ministères de la Justice et du Solliciteur général du Québec 34

CHAPITRE VI:
Nécessité de la concertation 35

Chapitre I:
Évolution du dossier

ÉVOLUTION DU DOSSIER

Le phénomène de la violence conjugale n'est pas nouveau et il est malheureusement aussi tenace que le rapport dominant dominé que véhiculent les stéréotypes sexistes dans notre société.

La « Décennie des femmes » vient de se terminer. Durant ces quelques années, le ministère de la Justice, de concert avec l'ensemble des intervenants du gouvernement du Québec, a poursuivi sa recherche de solutions au problème de la violence en général.

Deux lois sont adoptées, durant cette période, pour venir en aide aux enfants qui ont besoin de protection. La *Loi concernant la protection des enfants soumis à des mauvais traitements* est adoptée en 1974, puis est remplacée en 1977 par la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Afin d'intégrer toutes les interventions qui sont faites auprès des jeunes en besoin de protection, cette dernière loi privilégie la déjudiciarisation des cas dans toutes les situations où cette mesure est la plus appropriée. Elle définit de plus clairement quelles sont les responsabilités respectives du secteur social et du secteur judiciaire.

En 1979, en réponse aux recommandations du Conseil du statut de la femme contenues dans la brochure « Pour les Québécoises, égalité et indépendance », le ministère de la Justice du Québec prépare un document dans lequel il définit sa position sur le sujet.

Presque au même moment s'organisent les colloques régionaux sur la violence.

Ces colloques, tenus à travers le Québec de septembre 1979 à janvier 1980, donnent lieu à une réflexion en profondeur sur le phénomène de la violence. Cette réflexion, conjointement entreprise par le ministère de la Justice, le ministère des Affaires sociales et le Conseil du statut de la femme, a pour buts :

— de sensibiliser le public aux divers types d'agression ;
— de mettre en relation les instances publiques et privées intéressées par la question ;
— de développer une expertise québécoise en ce domaine ;
— d'identifier des moyens pour combattre la violence.

Les discussions des participants portent alors sur les cinq thèmes suivants :

— les femmes violées ;
— les femmes battues et violentées ;
— les enfants négligés et victimes d'agression physique ;
— les enfants victimes d'agression sexuelle ;
— la violence dans la pornographie.

En 1980, comme suite directe aux colloques, le ministère de la Justice lance son *Programme de subventions sur la violence* et crée des *tables de concertation* dans chacune des régions du Québec. Ces tables réunissent des intervenants de tous les secteurs concernés par le problème de la violence (judiciaire, social, scolaire, etc.), dans le but d'harmoniser les interventions auprès des victimes de violence.

Le 2 avril 1981 entre en vigueur la *Loi instituant un nouveau Code civil et portant réforme du droit de la famille* dans laquelle est désormais reconnue l'égalité de l'homme et de la femme.

En 1984 est lancé le *Guide d'intervention auprès des victimes d'agression sexuelle*. Ce guide, préparé conjointement par le ministère des Affaires sociales, le ministère de la Justice et le Conseil du statut de la femme, en collaboration avec la Corporation professionnelle des médecins du Québec, comprend une trousse médico-légale qui facilite les poursuites éventuelles contre l'agresseur.

Toutes ces mesures sont appuyées par des campagnes d'information pour renseigner le public et les victimes sur les moyens et les recours mis à leur disposition. Ces campagnes visent également à les sensibiliser à la nécessité de poser les gestes qui permettront à la société d'en arriver à contrer le phénomène de la violence.

Le ministère de la Justice du Québec décide ensuite d'élaborer une politique d'intervention en matière de violence conjugale. Cette politique porte sur l'intervention judiciaire, mais elle tient compte également du rôle important du ministère des Affaires sociales et de tous les autres intervenants en cette matière.

En adoptant une telle politique, le ministère de la Justice du Québec donne suite à ses objectifs d'humanisation de la justice et ouvre la porte à d'autres interventions dans tous les secteurs de la violence familiale.

Chapitre II :
La problématique de la violence conjugale

A. L'état de la situation

Le public québécois semble de plus en plus conscient de la gravité et de l'ampleur du problème de la violence conjugale. Il semble aussi être de plus en plus critique face à la médiocrité des actions posées par les divers intervenants pour contrer ce problème. Est-ce dû à l'évolution de plus en plus marquée de la condition féminine ou au fait que les médias d'information traitent de plus en plus souvent du problème des femmes battues? On ne saurait le dire..., mais le problème existe et doit être solutionné.

Pour y arriver, la toute première démarche à faire, et la plus logique aussi, consiste à dresser le portrait de la situation qui prévaut aux divers paliers d'intervention, tant au niveau des actions habituellement entreprises que des mentalités traditionnellement développées.

1° Des faits

Il existe cependant peu de données sur la violence conjugale puisque les études systématiques concernant cette problématique sont assez rares.

Les données avancées par les chercheurs et les personnes intéressées proviennent principalement de recherches menées aux États-Unis. L'une de ces recherches, qui portait sur 600 couples en instance de divorce, nous apprend que l'abus physique a été le motif invoqué par 36.8 % des couples étudiés[1]. Une autre étude nous révèle que, dans un échantillon de 57 familles, 68 % des couples affirment avoir subi au moins un acte de violence au cours de leur mariage[2].

Les données disponibles au Canada vont dans le même sens puisqu'en 1980, 31 % des homicides étaient le fait de querelles familiales[3]. Plus près de nous, le document de consultation sur la politique familiale « Pour les familles québécoises » affirme que: « 256 000 femmes au Québec, dont la très grande majorité dans les familles, sont battues de façon chronique par leur mari, leur conjoint de fait ou leur compagnon. Et le chiffre est conservateur »[4].

Il est important de noter que le système judiciaire ne dispose pas encore de données statistiques qui lui permettraient de connaître le nombre de cas de violence conjugale et d'évaluer le degré de gravité des cas. Cela est dû au système déficient de repérage des causes de violence conjugale qu'utilisent les corps policiers. On trouve en effet sous la rubrique « violence conjugale » toutes sortes de notions étrangères à l'agression dont le conjoint ou les enfants sont victimes. Par exemple, dans la catégorie « violence conjugale » sont classés tous les troubles de voisinage, plusieurs méfaits, les dommages causés à la propriété familiale, etc.

Quoique les policiers d'un même secteur ou d'un même quartier connaissent généralement des foyers problématiques, ils ne tiennent pas à jour un répertoire des endroits où ils ont à intervenir quand il y a des situations de violence conjugale.

Le système statistique, mis au point par les gouvernements provincial et fédéral, ne nous permet pas de savoir quelles catégories de personnes sont victimes de violence. Les données sont inscrites en fonction des articles du Code criminel, plutôt que de préciser sous quelle forme et contre qui la violence a été exercée.

---

1. Levinger G. (1966) Sources of marital dissatisfaction among applicants for divorce. American Journal of ortopsychiatry. 36 (October) 803-807.

2. Steinmets S. (1971), The Cycle of violence, New York Praeger publishing.

3. Statistiques Canada (1980).

4. Statistiques tirées du document de consultation: Politique d'aide aux femmes violentées — M.A.S.

De même, les services judiciaires n'ont pas encore créé un système permettant de comptabiliser avec précision les situations de violence conjugale. La compilation des données effectuée par les services judiciaires est basée uniquement sur les articles du Code criminel; on ne peut donc distinguer l'agression commise par un étranger de celle qui est commise par un membre de la famille.

C'est donc dire que les intervenants du ministère de la Justice ne peuvent définir complètement le phénomène de la violence conjugale et peuvent difficilement, de ce fait, en apprécier toute l'importance.

Par ailleurs, la victime de violence conjugale réagit souvent de façon fort différente des autres victimes de crime. C'est pourquoi les intervenants du système judiciaire éprouvent certaines difficultés à interpréter ses réactions.

Cette difficulté est d'autant plus grande qu'il existe peu de données disponibles sur le sujet. Il n'est donc pas surprenant de constater à quel point l'intervenant judiciaire se trouve démuni devant la victime de violence conjugale.

2° Un problème complexe

Le ministère de la Justice doit cependant intervenir, en sa qualité de procureur général, parce qu'une infraction a été commise.

Il constate par contre que peu de plaintes font l'objet de poursuites devant les tribunaux ou sont menées jusqu'au bout du processus judiciaire malgré la fréquence de la violence faite aux conjoints.

Les ministères de la Justice et du Solliciteur général du Québec croient que les plaintes devraient être acheminées au système de justice, même s'ils ne prétendent pas que les poursuites judiciaires soient une solution à toutes les situations de violence conjugale. Ils sont cependant convaincus de leur utilité, non seulement comme élément de coercition, mais aussi comme élément déclencheur de motivation dans les cas où un traitement sentenciel approprié est indiqué.

Cette conviction n'empêche toutefois pas les ministères de la Justice et du Solliciteur général d'être conscients de l'utilité et de la valeur des services d'aide et de secours offerts par les autres intervenants gouvernementaux ou privés.

Il est certain que la lutte contre la violence conjugale déborde le débat juridique entre la victime et le contrevenant. Le problème de la violence conjugale est à la fois d'ordre public et privé. Sans vouloir minimiser les mesures de solutions des litiges prévues par le droit civil ou les mesures de conciliation conjugale adoptées par les organismes communautaires ou privés, les ministères de la Justice et du Solliciteur général considèrent ces interventions comme particulières et sectorielles.

Le problème de la violence conjugale relève à la fois du droit privé, où le ministère de la Justice intervient au chapitre de la législation, et du droit public où il doit agir du fait qu'une infraction criminelle a été commise.

3° Une intervention appropriée

Afin de trouver une solution adéquate à la violence conjugale, il faut d'abord penser au problème crucial et immédiat auquel est confrontée la victime à son domicile. C'est ce qui nous amène à prévoir des moyens d'action pragmatique centrés sur l'aide à la victime et l'arrêt de la violence dont se rend coupable le conjoint. Les mesures prises lors de l'intervention, comme après celle-ci, seront centrées tant sur la victime que sur le conjoint violent.

Cette politique est volontairement plus éloquente sur l'aide apportée à la victime que sur la protection des droits du contrevenant pour lequel des mécanismes juridiques de protection sont déjà prévus. Les principes séculaires de droit criminel ainsi que les Chartes canadienne et québécoise des droits et libertés lui offrent en effet des garanties certaines.

Le conjoint contrevenant pourra avoir accès aux mêmes services psychosociaux que ceux qui sont prévus, dans les moyens d'action de cette politique d'intervention, pour venir en aide aux victimes. Comme chez la victime, ce processus respecte la volonté personnelle du contrevenant de tirer profit des mesures d'aide disponibles pour régler son problème. Cette volonté pourra d'ailleurs influencer son traitement sentenciel.

B. La victime[5]

De façon générale, l'expérience nous force à constater les deux faits suivants: la femme battue est une victime qui se plaint rarement; la femme battue qui porte plainte fait souvent preuve d'une ambivalence continuelle pendant le déroulement du processus judiciaire.

Cette ambivalence ou indécision a pour résultats:

— de mettre en danger l'issue de la procédure jusqu'à la faire avorter;
— de réduire la motivation des intervenants judiciaires ou autres;
— de diminuer la crédibilité des femmes battues dans l'esprit des policiers et des avocats.

Or, les raisons qui expliquent pourquoi les femmes battues sont des plaignantes si peu sûres sont nombreuses et compréhensibles. On note:

— la cohabitation subséquente avec le conjoint ou un certain partage de vie avec lui;
— la peur de représailles contre lesquelles personne ne peut les protéger;
— la perte du seul soutien économique au foyer;
— la honte d'avoir été battue;
— la peur d'une dépendance sociale inévitable à la suite du départ de l'agresseur;
— l'ambivalence affective, l'agresseur étant un homme avec lequel elles sont ou ont été liées affectivement;
— la peur d'un appareil judiciaire perçu comme un organisme d'autorité impressionnant;
— l'ignorance et la méconnaissance des ressources disponibles;
— le manque de confiance envers un système judiciaire qui leur apparaît impuissant à arrêter la violence;
— la complexité de la situation;
— le peu d'espoir de satisfaction quant à la réparation accordée pour le préjudice subi.

Tout se passe comme dans un cercle vicieux. La conduite des femmes battues et plaignantes décourage le système judiciaire de s'intéresser à leur cas tandis que les actions réalisées par ce dernier découragent les femmes d'y avoir recours.

C. Les policiers

Généralement, ce genre de situations suscite peu d'intérêt chez les policiers. Le fait que plusieurs corps policiers classent les actes de violence conjugale comme étant des troubles de voisinage démontre bien que l'ensemble des policiers a tendance à considérer qu'il s'agit d'une affaire à caractère privé où les gestes posés par l'agresseur, malgré leur interdit par le Code criminel, sont en quelque sorte décriminalisés dans leur esprit. À ce constat s'ajoute la reconnaissance, en certains cas, d'attitudes sexistes. En somme, la mentalité développée par le policier lui fait souhaiter des solutions sociales plutôt que judiciaires.

Aussi, l'intervention policière en matière de violence conjugale comporte-t-elle des particularités inquiétantes. Par exemple, peu d'enquêtes réelles sont entreprises; l'intervention est souvent réduite à un simple rapport d'événement; certains cas sont référés directement au substitut du Procureur général sans demande d'intenter des procédures (le plus souvent, en vertu de l'article 745 du Code criminel).

5. Dans cette politique, toutes les mesures prévues pour la victime « au féminin » s'appliquent également aux victimes de sexe masculin. Cette remarque s'applique inversement pour les termes « accusé » et « contrevenant » employés au masculin.

L'amélioration de la formation policière ne semble pas encore avoir réussi à changer en profondeur ou de façon significative les habitudes policières en matière d'intervention.

Précisons néanmoins que la banalisation de la violence « domestique » par les policiers s'explique en partie par la multitude des incidents du genre qu'ils doivent traiter quotidiennement et par le nombre élevé d'abandons ultérieurs de plainte par les plaignantes.

D. Le substitut du Procureur général

En ce qui concerne le substitut du Procureur général, la problématique est sensiblement la même que celle du policier. Il a lui aussi tendance à hésiter avant de mettre en marche le processus judiciaire. Il considère que ces dossiers auront une issue bien aléatoire et souvent insatisfaisante pour tous à cause de l'inefficacité des mesures de protection et de l'inadéquation de la sentence. De plus, le substitut du Procureur général a souvent l'impression que la victime veut se servir du système pénal pour accélérer ou bonifier une réclamation civile ou un divorce. Le substitut n'a pourtant pas à considérer ces motifs.

Enfin, le substitut du Procureur général est souvent très mal outillé pour trouver une solution judiciaire acceptable. En effet, les cas lui sont maintes fois référés sans enquête par les policiers et il arrive même que les données indispensables à une dénonciation soient absentes du dossier. Or, il n'appartient pas au substitut du Procureur général de faire enquête et d'aller à la recherche des informations requises. Il arrive même, dans certaines causes, que des procureurs réfèrent systématiquement les dossiers à d'autres tribunaux.

E. Le tribunal

À cette étape du processus judiciaire, les problèmes s'avèrent nombreux et de tous ordres.

i- Lorsqu'un agresseur comparaît devant un tribunal, il n'enregistre que dans de très rares cas un plaidoyer de culpabilité. C'est donc dire que le tribunal ne peut pas, au moment du plaidoyer de non-culpabilité, rendre une sentence qui puisse sécuriser la plaignante, puisque la culpabilité de l'accusé n'a pas été établie. L'accusé ayant plaidé non coupable, il faudra rechercher des mesures propres à protéger la victime durant l'instance. Toutefois, les mesures de protection de la victime sont directement reliées aux conditions de remise en liberté de l'agresseur. Or, le Code criminel stipule que les conditions de remise en liberté peuvent être imposées seulement lorsque l'individu est en état d'arrestation et que le poursuivant demande expressément des conditions de remise en liberté. Vu le nombre peu élevé d'arrestations pour ce genre de délit et le manque d'information relative au soutien de la remise en liberté d'un prévenu, très rarement peut-on s'assurer d'obtenir un ordre judiciaire comportant des conditions propres à sécuriser la plaignante.

ii- Le processus judiciaire est lourd et lent. La victime se pose des questions sur le « comment » et le « pourquoi » de la procédure et des délais. Les intervenants judiciaires qui devraient conseiller la victime ne connaissent pas vraiment les ressources qui pourraient lui venir en aide.

iii- On redoute particulièrement les difficultés de preuve: ambivalence de la victime, peur de témoigner, changement brusque d'attitude chez l'accusé, absence de preuve médicale, dossier policier incomplet.

iv- La sentence imposée, lorsqu'on y parvient, est rarement adéquate. La plupart du temps, elle n'est ni curative, ni dissuasive. Les juges se montrent d'ailleurs particulièrement cléments lorsque le couple est déjà séparé. Lorsque la probation est ordonnée, il est rare qu'on prenne la peine de l'assortir de conditions spécifiques pertinentes. On officialise trop souvent une réconciliation ponctuelle et fragile. Les organismes d'aide sont fort peu utilisés parce qu'on ne les connaît pas assez.

C'est à partir de ces constatations plutôt affligeantes que le ministère de la Justice a recherché des solutions concrètes et réalistes pour corriger les déficiences du système de justice.

F. Les intervenants correctionnels

Les intervenants correctionnels sont également confrontés au problème de la violence conjugale.

La référence au secteur correctionnel est rarement directement reliée à la violence conjugale. Toutefois, compte tenu des caractéristiques particulières de leur clientèle, les intervenants correctionnels constatent parfois l'existence de ce problème à des degrés divers, que ce soit dans la préparation du rapport « présentenciel » ou dans l'administration de toute sentence.

Les difficultés rencontrées par les intervenants correctionnels se situent principalement au niveau de la motivation de l'individu à s'impliquer dans un processus de traitement et de la réticence de certains organismes sociaux à accepter une clientèle étiquetée délinquante.

Chapitre III : Nécessité d'une politique d'intervention

La politique et les objectifs des ministères de la Justice et du Solliciteur général du Québec

Les objectifs des ministères de la Justice et du Solliciteur général du Québec consistent entre autres:

— à humaniser le processus d'intervention;
— à fournir à la victime une attention et un support plus soutenus;
— à comprendre le contrevenant lui-même.

Le ministère de la Justice, en plus de sa politique de poursuite des cas de violence, et le ministère du Solliciteur général doivent, pour être conformes aux objectifs décrits plus haut, s'impliquer dans la prévention et le dépistage de la violence, la formation policière et l'information donnée à la victime.

Dans un premier temps, les intervenants touchés par cette politique sont les policiers, les substituts du Procureur général, les services correctionnels et le tribunal. Ceci n'exclut nullement tous les autres intervenants qui relèvent des ministères de la Justice et du Solliciteur général. Cependant, la complémentarité dans l'intervention passera d'abord par une concertation des réseaux en place, ralliés autour d'objectifs communs.

Ces objectifs d'humanisation se réaliseront également par une meilleure compréhension de la clientèle et une accélération du processus judiciaire. La politique d'intervention que les ministères de la Justice et du Solliciteur général choisissent de se donner en matière de violence conjugale s'inscrit aussi dans le prolongement de leurs objectifs plus généraux. Plus encore, le problème de la violence conjugale constitue un secteur où leurs objectifs trouvent un dénouement concret et particulièrement bénéfique aux justiciables.

Une telle politique contribue à rendre plus visible la dimension curative de l'intervention judiciaire lorsqu'elle se révèle nécessaire. Ce nouvel éclairage comprend l'intervention d'autres organismes et ministères, ainsi que l'intégration des programmes visant à aider le contrevenant.

La politique d'intervention prévoit la référence de la victime aux organismes sociaux concernés afin qu'on lui apporte aide et conseils. Elle pourra ainsi réfléchir à sa condition et, avec l'aide d'experts, choisir la solution la plus rationnelle à son problème. Enfin, cette politique d'intervention s'articule autour d'un plan d'action des intervenants et d'une procédure clairement déterminée à la lumière de l'expérience déjà vécue et des exigences du droit.

Chapitre IV:
Moyens d'action

MOYENS D'ACTION

A. Introduction

Trois ministères sont concernés au premier titre dans l'élaboration d'un plan d'action visant à contrer la violence conjugale, soit les ministères de la Santé et des Services sociaux, de la Justice et du Solliciteur général. Leurs mandats respectifs leur assignent un rôle différent, mais complémentaire.

Dans cette optique, il est important que le réseau du ministère de la Santé et des Services sociaux[6] donne l'information nécessaire aux intervenants et aux victimes, afin que celles-ci réalisent l'importance de signaler les cas de violence conjugale et puissent exercer leurs recours en toute connaissance de cause. Le ministère de la Santé et des Services sociaux doit également considérer le système judiciaire comme une partie de l'ensemble de l'intervention visant à contrer la violence conjugale.

De la même façon, les ministères de la Justice et du Solliciteur général doivent référer les victimes et les contrevenants aux ressources les plus susceptibles de leur venir en aide.

B. Victime

Les moyens d'action privilégiés au cours des dernières années ont démontré qu'on s'était éloigné de l'objectif premier qui est la protection de la victime. À ce titre, que ce soit au niveau des corps policiers, ou à celui des officiers des ministères de la Justice, du Solliciteur général ou de la Santé et des Services sociaux, la victime est souvent laissée à elle-même. Elle ne peut arriver à prendre une décision rationnelle parce qu'on ne lui donne pas l'information qu'elle est pourtant en droit d'obtenir et parce que les actions des intervenants sont disparates et individuelles.

Afin que le traitement de la victime soit assuré de façon optimale, il devient impératif que les intervenants soient sensibilisés au phénomène de la violence conjugale par des actions appropriées.

Parallèlement, il apparaît nécessaire que les corps policiers et les réseaux des ministères de la Justice et du Solliciteur général connaissent les ressources sociales disponibles. De même, le réseau de la Santé et des Services sociaux doit connaître les ressources en matière judiciaire et les moyens d'action mis en oeuvre pour aider les victimes.

Tous les moyens d'action envisagés pour tenter d'enrayer la violence conjugale doivent donc reposer sur une concertation et une complémentarité des services offerts par le ministère de la Santé et des Services sociaux, par les corps policiers et par les réseaux du ministère de la Justice.

Sans vouloir écarter ou minimiser les autres secteurs d'activités au niveau des moyens d'action, trois points d'arrimage se révèlent fondamentaux pour l'exercice de cette concertation et de cette complémentarité des services:

— les mécanismes de dépistage;
— les mécanismes de référence des cas de violence;
— l'aide offerte au contrevenant et à la victime.

1° Les mécanismes de dépistage

Le dépistage de la violence conjugale commence d'abord et avant tout par une sensibilisation plus accentuée du public. Celle-ci s'avère nécessaire, non seulement pour amener les contrevenants et les victimes non reconnus et potentiels à identifier les symptômes conduisant à la violence conjugale, mais aussi à relever les indices qui révèlent sa présence.

Bien que cette responsabilité relève avant tout du ministère de la Santé et des Services sociaux, les ministères de la Justice et du Solliciteur général du Québec jugent nécessaire de prêter leur concours à cet effort d'information, d'éducation et de prévention.

6. Aux fins de la politique d'intervention, il faudra comprendre que le M.S.S.S. désigne le Ministère lui-même, le réseau et les ressources communautaires reconnues par ce ministère.

2° La référence des cas

Par ailleurs, la référence des cas de violence conjugale dépistés ne repose pas uniquement sur les agents de la paix. Les intervenants sociaux sont souvent les premiers saisis des cas de violence conjugale et, à ce titre, ils devraient être dotés de mécanismes de référence appropriés.

De son côté, la problématique de la violence conjugale définie plus haut fait état de la méconnaissance et de l'absence de référence par le système judiciaire aux « organismes sociaux » capables d'aider la victime. Cette politique suggère des moyens d'action qui visent à combler cette lacune.

3° L'aide à la victime

Pour le réseau Justice, l'aide à la victime prend deux formes différentes, mais complémentaires. La forme la plus directe d'aide à la victime consiste en la référence, par les corps policiers, de la personne vivant une situation problématique de violence conjugale à un organisme du réseau de la Santé et des Services sociaux. Qu'il y ait danger réel ou appréhendé, qu'il y ait ou non commission d'un acte criminel, les agents de la paix doivent agir comme agents de protection de la paix sociale et doivent promouvoir cette référence à une ressource d'hébergement et de « counselling » accréditée par le ministère de la Santé et des Services sociaux.

Le rôle des intervenants des ministères de la Justice et du Solliciteur général du Québec consiste également à informer la victime de ses droits et il leur appartient de poser toute action susceptible de l'aider et de la protéger, parce qu'il est de leur devoir de rendre un service public.

Cette aide à la victime peut aussi prendre une forme indirecte. Il y a lieu de créer, à même les ressources existantes, des programmes destinés au conjoint violent. En matière « sentencielle », il nous apparaît important que la tâche des juges, des substituts du Procureur général et des agents de probation soit facilitée par l'instauration de programmes mis en place conjointement avec le réseau du ministère de la Santé et des Services sociaux. Son expertise en ressources et en programmes devrait en effet être partagée. Le peu de succès de l'action unilatérale qui avait cours auparavant fait en sorte qu'une action concertée univoque des ministères concernés ne peut qu'aider au traitement de la victime et du contrevenant.

C. Les intervenants judiciaires

Il existe, du moins dans le réseau du ministère de la Justice, une volonté de mettre à la disposition des juges et des substituts du Procureur général des programmes bilatéraux, dont le contenu serait établi conjointement avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, afin de favoriser la mise en place de mesures préventives et curatives en matière de violence conjugale. Cette approche est d'ailleurs précisée dans un chapitre ultérieur.

1° L'entrée dans le système judiciaire

Tous les moyens d'action suggérés aux corps policiers pour contrer la violence conjugale demeureront lettre morte s'il n'y a pas d'abord une « conscientisation » des corps policiers et une responsabilisation de leur état major au phénomène de la violence conjugale, ainsi que l'expression bien soutenue d'une volonté d'agir pour la contrer.

L'action des agents de la paix se fonde toujours sur des motifs raisonnables et probables permettant de croire qu'une infraction a été commise. Les moyens d'action envisagés découleront de cette distinction fondamentale qui permettra à la police d'adapter son intervention.

Les situations envisagées dans les pages qui suivent sont prévues dans l'optique où les agents de la paix se rendent sur les lieux où se produit une situation de violence conjugale. Dans les cas où la preuve de la violence conjugale ne peut être déterminée qu'après enquête — par exemple, lorsque la victime se présente au poste de police un ou deux jours après l'infraction — la façon de procéder demeurera la même, compte tenu des adaptations de circonstances.

À titre d'exemple, dans les cas où il y aurait violence grave contre la personne, les agents de la paix devraient demander l'émission d'un mandat d'arrestation. Dans les autres cas, considérant la nature du danger — danger appréhendé ou absence de danger appréhendé – on aura recours au mandat d'arrestation ou à la citation à comparaître.

Dans les pages qui suivent, les différentes possibilités d'action prévues par la politique d'intervention en matière de violence conjugale sont expliquées selon que le cas signalé constitue:

— une infraction criminelle grave;
— une infraction criminelle dont le caractère de gravité est moindre;
— une querelle familiale sans commission d'un crime.

Pour en faciliter la compréhension, nous les avons aussi représentées de façon schématique aux pages 20 et 21.

2° Infractions criminelles graves

a) Description des situations

Lorsqu'il y a lésions corporelles ou tout autre crime ayant ce caractère de gravité, l'action policière doit être énergique. Ce principe demeure également vrai lorsque la situation conjugale vécue, même s'il n'y a pas lésion corporelle, démontre que l'auteur de l'infraction a déjà été condamné pour des crimes de violence ou a provoqué une situation qui met la sécurité du conjoint et des enfants en danger. On peut penser, par exemple, à des cas où des méfaits et une intimidation persistante rendent aléatoire la sécurité du conjoint et des enfants.

b) Travail policier

Un traitement judiciaire de ces cas semble primordial. Le policier devra donc faire enquête et recueillir *toute la preuve pertinente* sans se limiter, comme il arrive trop fréquemment, au témoignage de la seule victime. Il est nécessaire de noter les déclarations de tous les témoins et d'offrir au prévenu l'opportunité de faire une déclaration.

Puisque le prévenu est en train de commettre une infraction criminelle et qu'il y a de fortes possibilités qu'elle se perpétue, il y a lieu *d'arrêter sans mandat* son auteur afin de protéger la paix et la sécurité.

Le policier doit également fournir aux victimes l'information concernant les ressources disponibles dans sa région ou son quartier en matière d'hébergement et de « counselling » et prendre les moyens, si la victime le désire, pour lui faciliter l'accessibilité à ces services.

c) Traitement judiciaire

Eu égard à la preuve disponible, chaque cas de cette nature devrait faire l'objet d'une dénonciation. La perturbation grave de l'ordre public, la nécessité de la dénonciation publique et d'une juste détermination de la culpabilité ne permettent pas, de l'avis du Ministère, que cette dénonciation soit conditionnelle à la volonté de la victime de porter plainte ou pas.

De plus, les substituts du Procureur général devraient exiger que la remise en liberté des prévenus soit assortie de conditions strictes, sévères et surtout vérifiables par les corps policiers. La problématique développée précédemment et les critiques du système judiciaire décrites dans plusieurs travaux qui portent sur la question rendent nécessaires cette forme d'intervention.

Enfin, dans le cas où il y a nécessité de convocation des témoins pour établir la culpabilité ou la non-culpabilité de l'accusé, *la victime devrait être assignée*. Il est de notoriété publique que certaines victimes sont souvent réticentes, pour ne pas dire plus, à se présenter à la cour pour témoigner. Il nous semble cependant important que le substitut du Procureur général explique les raisons du témoignage et s'informe de la situation familiale actuelle. Lorsque la paix est revenue et que la récidive n'est pas prévisible, plusieurs refus de témoigner pourraient être évités si le substitut du Procureur général donnait à la victime une information pertinente sur les conséquences d'une déclaration de culpabilité et de l'approche curative qu'il entend soumettre au tribunal dans sa plaidoirie sur sentence.

En résumé, afin d'éviter la répétition des mêmes gestes, il appartient principalement au substitut du Procureur général de convaincre la victime de la nécessité du témoignage et de la volonté du système judiciaire de régler les conflits dans le respect des droits de chacun.

Il n'en demeure pas moins que certaines victimes ne voudront pas témoigner malgré les dispositions prises par les substituts du Procureur général. La victime doit cependant quand même être appelée à déposer pour expliquer au tribunal les motifs de sa décision. Le substitut du Procureur général devra s'assurer que cette dernière n'agit pas sous la contrainte de menaces proférées contre elle ou contre ses enfants, ou à cause du danger potentiel de subir de la violence si elle témoigne contre l'auteur du crime. Dans ces situations pénibles, il ne semble pas indiqué de forcer par une pénalité, si minime soit-elle, la victime à rendre témoignage. Par ailleurs, la pratique a démontré que malgré le refus de la victime, il existe souvent une preuve disponible et pertinente au soutien de l'accusation et que *cette preuve devrait être soumise au tribunal.*[7]

3° Autres cas où une infraction criminelle est commise

a) Description des situations

Il existe d'autres cas de violence conjugale où une infraction criminelle est commise, mais qui ne comportent pas pour autant le caractère de gravité des situations évoquées antérieurement. Pratiquement, cela comprend tous les cas de voies de fait, de dommages, de menaces accompagnées d'un geste de violence, de menaces de mort, ou de menaces de blessures graves[8].

b) Traitement policier

Les policiers ont développé, au cours des années, une expertise qui leur permet de découvrir, lors du constat de l'infraction, s'il y a danger pour la victime.

1- Danger appréhendé

Dans les cas affirmatifs, la procédure prévue pour les cas plus graves doit s'appliquer, soit l'arrestation sans mandat, l'enquête immédiate et le dépôt d'une dénonciation devant le tribunal.

Au poste de police, l'agent de la paix devra évaluer si les circonstances ayant conduit à l'arrestation ont changé et s'il y a encore danger pour la sécurité de la victime ou celle de ses enfants. S'il n'y a plus danger, une assignation à comparaître pourra alors être délivrée.

Si la violence demeure ou est susceptible de renaître, le policier devra s'en remettre au juge de paix qui accordera ou non la remise en liberté du conjoint.

---

7. Par exemple, une déclaration extrajudiciaire de l'accusé.
8. Loi de 1985 modifiant le droit pénal, article 243.4 (1).

Schéma d'intervention

INFRACTION CRIMINELLE

LÉSIONS CORPORELLES

ACTES RÉPÉTITIFS DE VOIES DE FAIT

SITUATION HORS CONTRÔLE

- — Prévenu : Arrestation sans mandat et détention → Enquête policière et dépôt de la dénonciation → Remise en liberté par le juge de paix avec conditions
- — Victime : Information sur les ressources psycho-sociales (hébergement)

AUTRES CAS : (INFRACTIONS CRIMINELLES COMMISES)

DISCRÉTION POLICIÈRE

- Danger appréhendé pour la victime → Plainte ou non de la victime
  - Prévenu : Arrestation sans mandat
  - Victime : Information sur les services psycho-sociaux
- Pas de danger appréhendé pour la victime
  - Plainte de la victime
    - Délai pour disponibilité de la preuve
    - Information sur les services psycho-sociaux

    → Enquête et dénonciation s'il y a lieu
  - Pas de plainte de la victime
    - Mesures de déjudiciarisation possibles ou envisagées
    - Information sur les services psycho-sociaux

PAS D'INFRACTION CRIMINELLE :

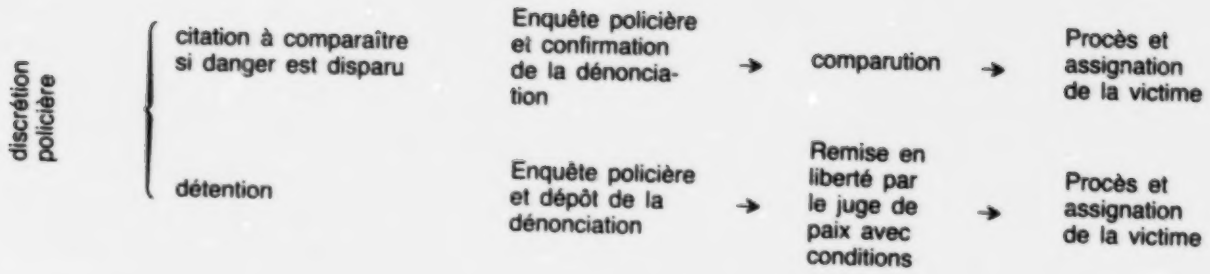
CAS PARTICULIERS, Art. 450 par. (1) du C. Cr.

MENACES PRÉVUES À L'ART. 745 (SANS GESTE OU ACTE DE VIOLENCE) (SANS MENACE DE MORT OU BLESSURE GRAVE)

- Plainte à un agent de la paix
  - Consentement de la victime à l'hébergement
  - Consentement de la victime au dépôt d'une dénonciation

  → Enquête
  - Pas de consentement → Information sur
- Plainte au substitut du Procureur général
  - Si infraction possible → Référence à un agent de la paix pour enquête
  - Si pas d'infraction → Information sur

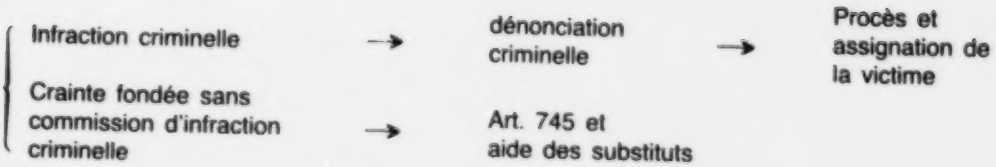
Procès et
assignation
de la victime



comparution → Procès et assignation

→ Dénonciation judiciaire — Aide de l'avocat de son choix

s services psycho-sociaux



rvices psycho-sociaux et services légaux disponibles

2- Absence de danger appréhendé

En principe, dans le cas où il n'y a pas de danger appréhendé pour la victime ou ses enfants, et que la victime désire porter plainte, la preuve de la commission d'une infraction doit entraîner l'ouverture d'un dossier d'enquête.

Cependant, le vécu de ce genre de situation commande une confirmation de la volonté de la victime et une vérification de la preuve disponible.

Si la victime persiste dans son désir de faire adjuger le cas par un tribunal criminel, le processus régulier devra s'enclencher avec le dépôt d'une dénonciation.

Si, par contre, la victime a changé d'avis après réflexion et décide de ne pas porter plainte, bien qu'il y ait matière à poursuite, le substitut du Procureur général pourra, eu égard à toutes les circonstances, envisager des mesures de déjudiciarisation lorsqu'un support social est disponible.

Cette situation est semblable à celle où la victime ne désirait pas porter plainte et où il n'y avait pas de danger appréhendé.

Dans ces deux derniers cas — soit lorsque la victime décide de ne plus porter plainte ou n'a jamais désiré porter plainte – le ministère de la Justice ne croit pas que l'usage de la procédure criminelle soit nécessaire pour régler une situation que les personnes intéressées veulent régler autrement.

Le respect de la discrétion du Procureur général du Québec de convenir que d'autres mécanismes sociaux, en dehors du processus judiciaire, sont plus aptes à régler la situation, ne doit pas apparaître comme une démission du système judiciaire, mais plutôt comme une implication totale de celui-ci et comme une forme de respect de la volonté de la victime de privilégier d'autres moyens.

3- Rôle du policier

Sans nier le processus judiciaire établi, l'action policière doit s'effectuer en considérant la situation dans son ensemble lorsqu'il y a absence de danger appréhendé.

Même si, en principe, la seule volonté de la victime ne peut provoquer ou empêcher la mise en oeuvre du processus judiciaire, elle constitue cependant un élément qu'on doit prendre en considération. Le policier devra donc vérifier quelle est la volonté de la victime, de sorte que les moyens d'action postérieurs puissent tenir compte de cette réalité. Quand la victime ne désire pas porter plainte et que le danger est disparu, il faut comprendre que la victime ne désirait que faire arrêter la violence.

La complexité d'une relation conjugale avec ce qu'elle peut comporter de grandeur d'âme, de pardon et de dépendance économique, sociale ou affective rend inutile et inopportun de s'interroger sur les motivations de la victime à faire cesser la violence de manière ponctuelle seulement.

Qu'il y ait ou non danger appréhendé, les policiers devront toujours conseiller à la victime de recourir aux services psycho-sociaux de sa région. Ceci lui permettra de faire le point sur sa situation conjugale et de recevoir, de personnes ressources compétentes, des conseils et un traitement aptes à l'aider.

Les policiers devront également y voir la consécration de leur mission de « protecteur de la paix » et considérer qu'ils ont rendu le service public que la société attendait d'eux.

c) Processus judiciaire

La commission d'une infraction criminelle de voies de fait entraînera, pour le substitut du Procureur général qui plaide la cause, le même travail que pour la commission d'autres crimes. Il devra cependant adopter une attitude d'empathie envers la victime, vu la nature particulière du crime. *La victime devra être assignée*, mais elle devra également se faire expliquer les motifs de sa participation au processus judiciaire, ainsi que les conséquences de son refus de témoigner sur la probabilité de récidive de l'agresseur.

Dans les cas où on remet au substitut du Procureur général un rapport d'enquête sur une situation de violence conjugale, pour laquelle le prévenu n'a pas été arrêté ou cité à comparaître, le substitut devra considérer s'il y a lieu de demander un mandat d'arrestation. Si un mandat d'arrestation est émis, des représentations pourront être faites sur la mise en liberté du prévenu.

Il est important de souligner que les situations de violence conjugale tendent à se multiplier ou à s'aggraver si les mesures correctives ne sont pas appliquées avec célérité. C'est pourquoi le processus judiciaire proposé commande que des représentations sur la mise en liberté du prévenu fassent état de la « dangerosité » de la situation et proposent des moyens judiciaires pour y remédier.

D'autre part, le ministère de la Justice du Québec prendra les mesures nécessaires pour qu'un dossier de violence conjugale soit traité administrativement avec autant de célérité que celui d'un accusé détenu. En effet, il est souhaitable pour les victimes, que les cas de violence conjugale soient traités rapidement, car le temps fait souvent perdre au contrevenant le sens des responsabilités. Une prise de conscience rapide du phénomène par le contrevenant ne peut qu'être salutaire et rehausser la crédibilité du système de justice criminelle, si souvent décriée dans ces situations. Lorsqu'une accusation de voies de fait est portée et qu'il y a absence de danger appréhendé, les substituts du Procureur général devront considérer le fait qu'il faut tenir compte de la volonté de la victime et de son désir de judiciariser la situation. Les substituts du Procureur général doivent prendre conscience que la poursuite criminelle, en plus de viser des objectifs de répression du crime et de protection de la société, constitue également un service public qui peut être d'un apport valable à la solution des conflits.

4° Cas particuliers de l'art. 450 1)

a) Description des situations

Les policiers sont souvent appelés sur les lieux d'une « querelle familiale », alors qu'aucun crime n'a été commis. À ce moment, l'agent de la paix a deux choix: l'emploi de l'art. 450 1) ou l'utilisation des mesures prévues à l'art. 745 du Code criminel. Ce dernier article est prévu principalement pour les cas où la victime est consciente du danger qui la menace. Nous traiterons de cet aspect ultérieurement.

Cependant, il arrive souvent que la victime ne soit pas consciente du danger qui la menace ou ne veuille pas collaborer aux conditions fixées par la politique d'intervention relative aux menaces (application de l'art. 745).

b) Traitement policier

L'agent de la paix convaincu d'un danger imminent doit prendre les moyens prévus par le Code criminel pour l'arrestation sans mandat de la personne qui est sur le point de commettre un acte criminel.

En effet, l'article 450 1) a) prévoit:

> « Arrestation sans mandat par un agent de la paix. Un agent de la paix peut arrêter sans mandat
>
> a) une personne qui a commis un acte criminel ou qui, d'après ce qu'il croit pour des motifs raisonnables et probables, a commis ou est sur le point de commettre un acte criminel ».

Le policier doit alors avertir la personne des motifs de son arrestation et l'expulser, pour la période qu'il détermine, du domicile conjugal. Il doit aussi aviser la victime des moyens légaux et des services psycho-sociaux disponibles.

Lorsque la personne arrêtée aura réalisé la portée de la violence qu'elle était susceptible de créer, l'agent de la paix peut la remettre en liberté tel que le prévoit l'art. 454.3):

> « Mise en liberté d'une personne qui était sur le point de commettre un acte criminel. Un agent de la paix ou fonctionnaire responsable ayant la garde d'une personne qui a été arrêtée sans mandat en tant que personne sur le point de commettre un acte criminel doit la mettre en liberté inconditionnelle dès que cela est matériellement possible à compter du moment où il est convaincu que la continuation de la détention de cette personne sous garde n'est plus nécessaire pour empêcher qu'elle commette un acte criminel ».

5° Menaces: utilisation de l'art. 745

a) Situation

Le Code criminel prévoit que les menaces de mort, de blessures graves ou les simples menaces accompagnées d'un acte ou d'un geste de violence sont des infractions criminelles. Les agents de la paix doivent décoder si les menaces subies par les victimes contreviennent à un de ces articles du Code criminel et agir tel qu'indiqué si une infraction criminelle a été commise. Cependant, certaines menaces — peu nombreuses toutefois — n'entrent pas dans la commission d'une infraction criminelle. On fait référence, ici, à une situation où l'on craint que la violence éclate: les débats orageux entre conjoints et les querelles familiales sont quelquefois de cet ordre.

Ces manifestations sont donc généralement de nature privée et relèvent d'un droit de nature privée, d'un droit entre les parties en litige. Des tribunaux civils doivent donc être privilégiés pour régler ce genre de situations. Toutefois, dans l'immédiat, la victime peut craindre pour sa sécurité et l'utilisation de l'article 745 ne peut être totalement écartée.

Même s'il est prévu dans le Code criminel, l'engagement à ne pas troubler la paix a un caractère privé. L'article 745 est destiné à régler un conflit personnel entre individus et ne comporte pas toute la dimension de la protection de l'ordre public qu'on trouve généralement dans le Code criminel. En effet, contrairement à l'article 455 du Code criminel, seule la personne qui craint la violence peut se porter dénonciatrice. Les craintes du dénonciateur doivent également être personnelles, selon les termes mêmes de cet article. Un agent de la paix ou quiconque ne peut donc se porter dénonciateur à la place de la victime qui craint que la violence n'éclate contre elle.

Alors que le Code criminel donne le pouvoir au tribunal d'imposer un éventail de mesures « sentencielles », l'article 745 contraint le juge à ne pouvoir imposer qu'un engagement à garder la paix, ce qui fait ressortir le caractère préventif de cette disposition. Le ministère de la Justice considère l'engagement à ne pas troubler l'ordre public comme un engagement entre personnes privées qui est rendu public par son insertion au Code criminel.

Historiquement, l'article 745 provient du « Common Law britannique » où le tribunal pouvait, à sa discrétion, adjoindre l'engagement à ne pas troubler l'ordre public à toute ordonnance judiciaire, même « civile ». D'ailleurs aujourd'hui, le tribunal — en dehors des dispositions de l'article 745 — peut décider, par les pouvoirs que lui confère le Common Law, d'émettre un engagement à ne pas troubler l'ordre public non seulement contre le défendeur, mais également contre le dénonciateur.

b) Traitement policier

Le régime particulier de l'article 745 n'exclut pas en soi l'activité policière, puisque les policiers sont actuellement appelés d'urgence par la victime ou par des tiers à intervenir sur les lieux d'une violence conjugale. Cependant, la suite de leur intervention sera dictée par certains facteurs, notamment par le désir de la victime de porter plainte. En effet, en l'absence de la commission d'une infraction criminelle ou d'un motif raisonnable de croire qu'une infraction criminelle a été commise (article 450 du Code criminel), le policier doit vérifier le bien-fondé des craintes de la victime.

La collaboration expresse de la victime est nécessaire pour qu'une enquête soit entreprise. Si la personne refuse de porter plainte et n'accepte pas d'être hébergée et de recevoir de l'aide en dehors du domicile conjugal (le conjoint n'ayant commis aucun crime et ne pouvant être arrêté), l'intervention policière sera forcément limitée. Puisque l'agent de la paix ne peut dénoncer lui-même en vertu de l'article 745, il ne pourra considérer comme suffisamment sérieuses les craintes de la victime et il se limitera donc à fournir de l'information concernant les services légaux et sociaux susceptibles d'aider cette dernière et préviendra les occupants de bien vouloir garder la paix.

Il est important que la victime, lorsqu'elle porte plainte, prenne conscience qu'elle devra se présenter au tribunal pour assermenter une dénonciation et y revenir pour témoigner. L'agent de la paix devra la renseigner sur ce sujet et lui indiquer qu'elle peut indifféremment faire appel à l'avocat de son choix ou au substitut du Procureur général.

La victime pourra à ce moment, en toute connaissance de cause, indiquer si elle porte plainte. Dans l'affirmative, parce que la situation est vraiment explosive et est susceptible de dégénérer à court terme en la commission d'une infraction criminelle, l'agent de la paix devra faire enquête (recueillir toutes les preuves) et remettre les résultats de son enquête à la partie qui assumera la poursuite.

c) Traitement judiciaire

Il arrive qu'un conjoint prenne l'initiative de s'adresser directement au substitut du Procureur général en vue d'obtenir une ordonnance de garder la paix. Les substituts du Procureur général, contrairement aux policiers qui agissent en situation d'urgence, réfèreront dans ces circonstances les victimes aux services légaux et donneront l'information sur les services psychosociaux disponibles.

En effet, le Procureur général du Québec constate, d'une part, que les substituts n'ont généralement pas d'enquêtes policières dans ces dossiers et qu'ils ne leur appartient pas administrativement de les effectuer. Le Procureur général est conscient, d'autre part, du fait que d'autres avocats que les substituts du Procureur général sont mieux placés que ces derniers pour intervenir à cette étape dans les mésententes conjugales. De plus, le Procureur général du Québec est d'avis que si les substituts assumaient la poursuite en de telles circonstances, les substituts rendraient alors un mauvais service à la société comme à la victime en risquant de compromettre ainsi une réconciliation possible. Les substituts n'ont pas à assumer une vocation étrangère à leur rôle en établissant une relation de type avocat-client où ils seraient les conseillers d'une partie privée dans le cadre d'un conflit familial.

Toutefois, s'il appert que la personne a été victime d'une infraction criminelle, les substituts la réfèreront au service de police pour qu'une enquête soit effectuée. Si l'enquête policière révèle la commission d'une infraction criminelle, le substitut devra agir conformément à la politique établie précédemment dans le présent document, plutôt que de favoriser l'assermentation par la victime d'une dénonciation sur l'article 745. Dans les cas où manifestement, après enquête, il n'y a pas eu commission d'un crime, mais que les craintes de la victime étaient fondées, le substitut pourra, après s'être assuré si les craintes subsistent toujours, prendre alors fait et cause pour la victime et lui aider à établir la preuve des faits devant le tribunal.

Les substituts du Procureur général doivent prendre conscience que la violence conjugale recèle la plupart du temps la commission d'une infraction criminelle et que cette violence doit être contrée avec les moyens et mesures prévus au Code criminel. La procédure à double palier des articles 745 et 746 n'offre pas toujours le caractère préventif et dissuasif du Code criminel.

Le Procureur général du Québec privilégie le dépôt d'une dénonciation pour une infraction criminelle dans tous les cas possibles, plutôt que l'utilisation de l'article 745. De même, le substitut du Procureur général ne devra consentir, en matière de violence conjugale, à un plaidoyer sur une infraction moindre et incluse ou sur toute autre infraction qu'avec une extrême circonspection. L'engagement à ne pas troubler la paix prévu à l'article 745 ne devrait jamais remplacer la poursuite ou le plaidoyer de culpabilité à l'infraction criminelle, lorsque légalement les faits révèlent la commission d'une infraction criminelle. En présence d'une infraction criminelle, l'imposition de mesures sentencielles sévères et la création d'un casier judiciaire avec les conséquences que cela peut comporter pour l'accusé ne sauraient être des motifs suffisants qui permettraient au substitut de consentir à l'application de l'article 745.

d) Conclusion

Que les agents de la paix aient utilisé les procédures d'arrestation préventives prévues à l'article 450 du Code criminel ou aient effectué une enquête en vertu de l'article 745 du Code criminel, il y aurait avantage à ce qu'ils gardent en filière la liste des personnes et des endroits où ils ont été appelés, sans qu'il y ait eu pour autant infraction criminelle. L'enregistrement de toutes ces interventions pourrait leur apporter un certain éclairage lors de situations problématiques ultérieures. Une liste de rappel de certains endroits ou de certaines personnes aiderait l'agent de la paix à mieux cerner la notion de danger appréhendé et à prévoir les situations qui pourraient devenir incontrôlables. De plus, ils pourraient plus facilement dépister les situations vécues de violence conjugale pour permettre la référence des personnes concernées à des organismes sociaux.

D. Traitement « sentenciel »

1° Interventions à divers niveaux

Les moyens d'action ont permis de mettre en lumière que les intervenants du secteur Justice doivent, à toutes les étapes du processus, informer la victime non seulement de ses droits, mais également des étapes procédurales nécessaires au traitement judiciaire.

Parallèlement, les intervenants du secteur Justice doivent renseigner la victime sur les mécanismes, les procédures et les programmes prévus par le ministère de la Santé et des Services sociaux. Cet objectif ne pourra se réaliser que si tous les intervenants du secteur Justice connaissent les programmes de traitement disponibles et les lieux d'hébergement.

2° Le traitement « sentenciel »

L'aide à la victime passe également par la suppression des sources de violence. Il est donc impératif que le public, les intervenants de tous les secteurs et plus particulièrement ceux du réseau du ministère de la Santé et des Services sociaux soient conscients qu'une aide à la victime ne peut se traduire généralement que par la dénonciation publique de la commission d'une infraction criminelle. Cette dénonciation publique se fait par la référence du cas à la police et par un traitement judiciaire adéquat visant à augmenter l'efficacité de la lutte contre la violence conjugale.

À tout le moins faudrait-il que les intervenants de tous les secteurs et particulièrement ceux du réseau du ministère de la Santé et des Services sociaux donnent une information complète à la victime, lui fassent état de sa responsabilité individuelle et sociale et lui signalent, enfin, qu'il est dangereux de garder le silence dans ce genre de situations.

Dans le cas où l'auteur de la violence est déclaré coupable par un tribunal, nous croyons qu'un traitement « sentenciel » approprié a de meilleures chances de produire un effet dissuasif et d'éviter ainsi la récidive.

a) Le principe

Les représentations sur sentence du substitut du Procureur général sont évidemment inspirées par tous les éléments, tant objectifs que subjectifs, que contient le dossier et ce, quel que soit le crime faisant l'objet de la poursuite.

Il ne serait donc pas souhaitable de limiter de quelque façon la discrétion que possède le représentant du ministère public en matière de « sentencing ». Il serait irréaliste et même contraire à une saine administration de la justice de vouloir imposer un type particulier de sentence pour une catégorie donnée d'infractions criminelles.

Compte tenu du fait que chaque cas est individuel et doit être traité comme tel, il apparaît clairement que la discrétion accordée au substitut du Procureur général demeure la meilleure garantie d'obtenir des représentations sur sentence justes et réalistes.

b) De nouveaux moyens pour de nouveaux objectifs

Le Code criminel met à la disposition de l'appareil judiciaire un éventail de sentences.

Des peines d'emprisonnement sont imposées dans certains cas de violence conjugale particulièrement sérieux. Par ailleurs, les tribunaux ont souvent recours à l'amende dans les cas qui ne présentent pas ce caractère de gravité. Enfin, le sursis de sentence ou la libération viennent régulièrement clore un dossier de violence entre conjoints ou ex-conjoints. Par mesure de sécurité pour la victime, on adjoint dans plusieurs cas, à cet éventail de mesures sentencielles, une ordonnance de probation à laquelle le conjoint violent doit se soumettre.

Il faut admettre que les moyens mis à la disposition des tribunaux ne permettent pas toujours de traiter véritablement les cas de violence conjugale. L'élaboration de programmes de traitement des conjoints violents apporterait un nouvel outil qui permettrait de trouver des solutions valables. Cette approche « sentencielle », que nous qualifions de curative, donnera évidemment une dimension nouvelle des plus intérssantes en apportant un aspect positif en matière de « sentencing ».

Une application éclairée de ces nouveaux programmes est susceptible de donner les meilleures garanties en termes de réhabilitation. En effet, dans les cas de violence conjugale, la récidive est fréquente tant et aussi longtemps que l'on ne traite pas le problème à sa source.

L'objectif premier de la mise en place d'une mesure « sentencielle » à caractère curatif est évidemment de rendre l'intervention judiciaire plus efficace, compte tenu de la problématique particulière de la violence conjugale et en considération des moyens d'action (tant policiers que judiciaires) que nous préconisons.

De plus, une politique cohérente, qui tient compte des données énoncées au paragraphe précédent, ne peut que rehausser la crédibilité du système judiciaire en matière de violence conjugale.

c) Les critères d'éligibilité aux programes de traitement des conjoints violents

Lorsque le substitut du Procureur général détermine s'il y a lieu ou non d'appliquer un programme de traitement, il devrait tenir compte principalement des quatre facteurs suivants:

— la gravité du crime;
— la relation entre les conjoints;
— la motivation du contrevenant;
— la personnalité du contrevenant.

L'énumération de ces critères n'est pas exhaustive et il est concevable que d'autres facteurs puissent entrer en ligne de compte.

1- La gravité du crime

En principe, dans les cas impliquant des lésions corporelles graves, des voies de fait répétées, un individu particulièrement violent ou une situation incontrôlable, nous croyons qu'on doit envisager une peine d'emprisonnement (ou une mesure alternative de travaux communautaires dans les situations qui en permettent l'application).

Par ailleurs, nous n'excluons pas l'imposition d'amendes « substantielles » dans certains cas qu'on pourrait qualifier d'intermédiaires, surtout si les conjoints vivent séparés.

La règle voulant qu'un crime objectivement grave entraîne une peine d'emprisonnement ne devrait toutefois pas être absolue. De fait, nous sommes persuadés que des cas de violence extrême pourraient parfois bénéficier d'une approche curative.

Il arrive, en effet, que des situations particulièrement sérieuses présentent des caractéristiques telles que l'emprisonnement ne soit pas la mesure indiquée. Certes, ces cas seront exceptionnels, mais nous ne croyons pas qu'il serait sage de les exclure à priori de l'application des programmes de traitement.

2- La relation entre les conjoints

Quoique le conjoint violent ne fasse plus vie commune avec la victime de violence, il faut prévoir que, dans plusieurs cas, il retournera vivre avec une autre personne susceptible d'être victime de violence à son tour. La reprise de la vie commune entre les conjoints ne doit donc pas être une condition « sine qua non » à l'application d'un programme de traitement.

D'autre part, il est important d'évaluer la relation entre les conjoints en fonction d'une récidive possible et ce, même si les époux ne font plus vie commune. En effet, certains contacts, même occasionnels, entre ex-conjoints sont souvent l'occasion de manifestations violentes. Il suffit de songer à une rencontre pour fins d'exercice de droits de visite ou de sortie des enfants.

Cependant, règle générale, les programmes de traitement devraient être dispensés prioritairement aux conjoints susceptibles de maintenir une vie de couple.

3- La motivation du contrevenant

Pour qu'une intervention soit efficace, il faut évidemment que le contrevenant s'implique. Est-il nécessaire de préciser qu'on ne peut traiter les gens malgré eux? La cour devra donc rechercher, chez le candidat au traitement, si ce n'est un désir de collaboration, du moins un acquiescement à la recherche d'une solution durable.

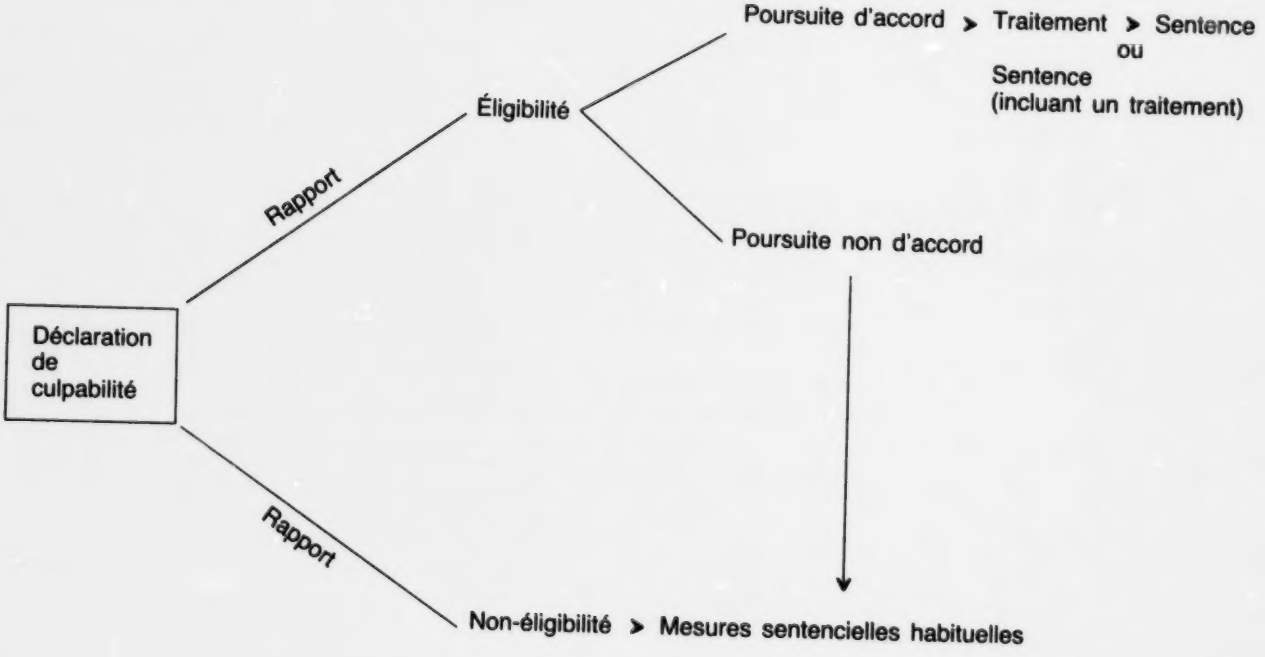
4- La personnalité du contrevenant

L'individu en cause devra sans doute présenter certaines caractéristiques personnelles sans lesquelles il serait illusoire d'envisager l'approche curative. Nous pourrions faire ici un parallèle entre les programmes de traitement de conjoints violents et les travaux communautaires dont certains individus sont en principe exclus (exemples: personne souffrant de troubles psychiatriques sérieux; individu fortement criminalisé; etc.).

Il faut donc nous attendre à ce que certaines personnes ne puissent présenter des garanties suffisantes pour être intégrées dans un programme de traitement qui, nous pouvons le deviner, sera passablement exigeant.

d) Les modalités d'application (Voir tableau ci-annexé).

Un rapport pré-sentenciel rédigé dans les meilleurs délais par des intervenants spécialisés, en mesure d'évaluer tous les aspects de la question, servira de base à l'appréciation de l'éligibilité d'un candidat à un programme de traitement.



Si un rapport favorable permet d'être optimiste quant aux chances de réussite d'un traitement et si tous les éléments du dossier amènent le substitut du Procureur général à être d'accord avec une telle conclusion, celui-ci pourra favoriser l'application du programme avant l'imposition de la sentence.

Une telle façon de procéder permet évidemment de s'assurer de la réussite du traitement, tout en évitant de mettre en branle un processus dont les chances de succès demeurent toujours aléatoires.

En pratique, le juge saisi du dossier devrait donc remettre l'imposition de la sentence et demander la production d'un rapport d'étape, qui pourrait devenir un rapport final concluant au succès du traitement dans les cas qui s'y prêtent. Qu'un seul ou plusieurs rapports d'évolution soient nécessaires, il apparaît souhaitable que le programme de traitement soit terminé avant l'imposition de la sentence, pour les raisons énoncées ci-dessus.

Dans les cas où l'approche curative aura porté fruit, nous pouvons affirmer que le sursis de sentence (ou la libération) sera la règle. Advenant l'échec du traitement, le juge devra évidemment avoir recours aux modes habituels de « sentencing », eu égard aux circonstances particulières de l'affaire.

Cette dernière solution s'appliquera également dans les cas où le rapport « présentenciel » conclura à l'inéligibilité au programme ou quand la cour ne donnera pas suite à un rapport favorable.

Les modifications apportées à l'article 457.8 (1)b(ii) du Code criminel[9] permettent maintenant au tribunal de pouvoir modifier les ordonnances de remise en liberté.

Par exemple, le tribunal pourra modifier une ordonnance de remise en liberté « à condition de ne pas communiquer avec son épouse pendant le temps du procès », par une autre ordonnance « favorisant l'application du programme de thérapie conjugale », même si le procès n'est pas terminé.

La souplesse du Code criminel permet donc au juge de s'enquérir avant l'imposition de la sentence du bien-fondé de la démarche entreprise. Cette façon de procéder nous semble plus adéquate parce qu'elle permet au tribunal d'apprécier l'aptitude véritable du contrevenant à subir un traitement avec succès.

L'imposition immédiate d'une sentence avec ordonnance de probation pourrait dans bien des cas répondre au même objectif. Cependant, cette façon de procéder a les nets désavantages d'éviter la vérification préalable, d'empêcher une concertation de tous les intervenants judiciaires et sociaux et d'obliger le dépôt d'une nouvelle dénonciation si le conjoint ne respecte pas l'obligation légale ainsi créée.

e) L'élaboration des programmes de traitement des conjoints violents

Nous pouvons prévoir que l'élaboration des programmes de traitement relèvera de la compétence de professionnels oeuvrant dans différents secteurs d'activités. Il sera sans doute sage d'avoir recours, lorsque nécessaire, à la participation de psychologues ou de psychiatres dans la mise sur pied de programmes visant à traiter des individus aux prises avec des problèmes de violence conjugale. En certaines circonstances, cette violence est le résultat de problèmes d'ordre psychiatrique ou psychologique qui doivent être traités.

9. Art. 90, *Loi de 1985 modifiant le Droit pénal.*

Certains aspects de cette approche thérapeutique doivent nécessairement être conçus en fonction de leur application éventuelle dans le cadre d'une intervention judiciaire. Il devient donc évident que l'aspect juridique doit être envisagé, dès l'élaboration du programme de traitement. Conséquemment, le succès de cette mesure demeure largement tributaire de la collaboration des ministères de la Santé et des Services sociaux, de la Justice et du Solliciteur général.

De plus, il convient d'encourager tous les intervenants à participer à l'élaboration des programmes, principalement ceux qui auront à les appliquer.

Chapitre V :
Engagements des ministères de la Justice et du Solliciteur général du Québec

A. Énoncé des principes directeurs

En résumé, les principes directeurs qui animent les interventions énoncées dans cette politique sont les suivants:

— considération et compréhension des besoins de la victime;

— recherche d'une intervention adéquate et coordonnée;

— recherche d'un traitement « sentenciel » efficace et approprié;

— mise en évidence de la dimension curative de l'intervention judiciaire.

B. Engagements des ministères de la Justice et du Solliciteur général du Québec

Afin que soient respectés les principes directeurs précédemment énoncés pour contrer la violence conjugale, les ministères de la Justice et du Solliciteur général s'engagent à prendre les moyens pour:

— que les mécanismes qui permettent l'obtention de données statistiques soient mis en place, afin de cerner le problème et d'en analyser l'ampleur;

— que des campagnes d'information soient préparées afin de sensibiliser les victimes à l'importance de signaler leur cas et d'exercer les recours judiciaires prévus lorsqu'ils sont appropriés;

— que les intervenants du ministère de la Santé et des Services sociaux soient familiarisés avec le déroulement du processus judiciaire;

— que les victimes et tous les intervenants soient informés de l'utilité, lorsque c'est le cas, du processus judiciaire comme élément coercitif susceptible de motiver le contrevenant à changer son comportement, et comme moyen permettant le suivi de l'intervention;

— qu'une liste regroupant l'ensemble des ressources sociales et juridiques soit rendue disponible pour les intervenants de toutes les régions;

— que les policiers soient sensibilisés à la gravité du phénomène de la violence conjugale comme conflit d'ordre public et à la nécessité de la contrer;

— que soit préparé, à l'intention des policiers, un programme d'information sur les lois en vigueur;

— que soit révisé le processus d'intervention des policiers et qu'ils soient amenés à faire enquête et à recueillir tous les éléments de preuve pertinents à une poursuite éventuelle;

— que les corps policiers utilisent la procédure d'arrestation sans mandat, dans les cas d'infraction criminelle, lorsqu'il y a danger pour la victime;

— qu'il y ait contrôle des remises en liberté par l'émission de certaines conditions et qu'on accélère l'audition des causes;

— que, dans les cas qui le permettent, les substituts du Procureur général utilisent leur discrétion pour favoriser la déjudiciarisation lorsque la victime y consent et qu'un support social est disponible;

— que soit précisée l'utilisation des dispositions diverses du Code criminel pour contrer la violence conjugale, même sans commission d'infraction criminelle.

Chapitre VI:
Nécessité
de la concertation

Nécessité de la concertation

La réflexion et l'expérience des ministères de la Justice et du Solliciteur général du Québec les conduisent à penser qu'une politique d'intervention gouvernementale ne saurait s'appliquer sans la participation active de tous les intervenants du secteur Justice.

La participation du secteur Justice, complémentaire à l'action sociale, est rendue nécessaire par l'obligation de sélectionner les infractions réelles, de démontrer la réprobation sociale qu'elles entraînent et de placer le contrevenant face à cette réprobation. Cette participation permet également, dans plusieurs circonstances, de donner assistance aux personnes impliquées, qu'elles soient victimes ou agresseurs.

Toutes les activités de prévention, de formation des intervenants et de recherche de solutions aux conflits ne peuvent être réalistes qu'avec la collaboration du ministère de la Santé et des Services sociaux et de son réseau.

Les ministères de la Justice et du Solliciteur général sont conscients que tous les efforts actuellement faits en matière de violence conjugale ne peuvent et ne doivent conduire qu'à une politique intégrée des interventions jugées nécessaires.

À la limite, les ministères de la Justice et du Solliciteur général sont convaincus que chacune de leurs interventions n'atteindra l'efficacité visée et ne sera possible, dans certains cas, qu'en concertation avec le ministère de la Santé et des Services sociaux et l'ensemble des intervenants concernés par ce problème.

Pour que soit réalisée cette nécessaire concertation, il est indispensable:

- que soit mis en place, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, un système de repérage des cas de violence conjugale, d'analyse des données et de référence des cas;
- qu'il y ait connaissance et complémentarité des services offerts par les ministères de la Justice, du Solliciteur général, de la Santé et des Services sociaux et par les corps policiers sur les trois points suivants:
  - mécanismes de dépistage,
  - mécanismes de référence des cas de violence,
  - aide offerte à la victime et au contrevenant;
- que soient mis en place, de concert avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, des programmes de traitement à l'égard des conjoints violents applicables selon les critères suivants:
  - la gravité du crime,
  - la relation entre les conjoints,
  - la motivation du contrevenant,
  - la personnalité du contrevenant.

ACTION POLICY ON CONJUGAL

Gouvernement du Québec
Ministère de la Justice
Ministère du Solliciteur général

Published by the
Direction des communications
of the Ministère de la Justice du Québec.

Legal Deposit — 1st Quarter 1986
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-129-66-0

FOREWORD

The people of Québec, and particularly women's groups, have let it be known exactly what they expect from us in curbing conjugal violence and have demanded the adoption of drastic measures to that end.

The various judicial agents have also realized that their intervention was often ad hoc and that it was fragmented and uncoordinated with that of agents from other sectors.

To respond to these problems, the topic of so much discussion these days, the Justice and Solicitor General Departments decided to examine the question from the aspect of judicial intervention in the matter of conjugal violence. The policy set forth in this paper results from that study.

But, in deciding to confine that policy to action on conjugal violence, room is left for the devising of other policies to deal with violence in the family.

The Minister of Justice and
Attorney General of Québec,

Herbert Marx

The Solicitor General

Gérard Latulippe

TABLE OF CONTENTS

Page

CHAPTER I:
Policy background 3

CHAPTER II:
The problematic of conjugal violence 7
A. The Situation as it Now Stands 8
1. Some Facts 8
2. A Complex Problem 9
3. Appropriate Action 9
B. The Victim 10
C. The Policemen 10
D. The Crown Attorney 11
E. The Court 11
F. The Correctional Agents 12

CHAPTER III:
The need for an action policy 13
The Policy and the Objectives of the Québec Justice and Solicitor General Departments 14

CHAPTER IV:
Means of action 15
A. Introduction 16
B. The Victims 16
1. The Tracking-Down Mechanisms 16
2. The Referral of Cases 17
3. Aid to the Victims 17
C. The Judicial Agents 17
1. Involvement of the Judicial System 17
2. Serious Criminal Offences 18
a) Description of Situations 18
b) The Work of the Police 18
c) Judicial Treatment 18
3. Other Cases where a Criminal Offence is committed 19
a) Description of Situations 19
b) Treatment by Policemen 19
1- Apprehended Danger 19
2- Absence of Apprehended Danger 22
3- Role of the Policeman 22
c) The Judicial Process 23
4. Particular Cases of Section 450 (1) 23
a) Description of the Situations 23
b) Police Involvement 23
5. Threats: Use of Section 745 24
a) The Case 24
b) Police Involvement 25
c) Judicial Involvement 25
d) Conclusion 26

D. « Sentencing » Treatment 26
1. Intervention at Various Levels 26
2. The « Sentencing » Treatment 27
a) The Principle 27
b) New Means for New Objectives 27
c) The Criteria of Eligibility for Treatment Programs for Violent Spouses 28
1- The Seriousness of the Crime 28
2- The Relationship Between the Spouses 28
3- The Motivation of the Offender 29
4- The Personality of the Offender 29
d) The Terms and Conditions of Application 29
(see the annexed Table) 29
e) Devising Treatment Programs for Violent Spouses 30

CHAPTER V:
Commitments by the Québec Justice and Solicitor General Departments 33
A. Statement of Guiding Principles 34
B. Commitments by the Québec Justice and Solicitor General Departments 34

CHAPTER VI:
The need for concerted action 35

Chapter I:
Policy Background

Policy Background

The phenomenon of conjugal violence is not something new and, unfortunately, it is a tenaciously persistent as is the dominant/dominated relationship depicted in the sexist stereotype phrases used in our society.

The "decade of women" has just drawn to a close. During these few years the Justice Department, together with all of the Québec government agencies, has continued its search for solutions to the problem of violence in general.

During that period two pieces of legislation were enacted to come to the aid of children in need of protection. The *Act respecting the Protection of Children subject to Ill-treatment* was enacted in 1974, then replaced in 1977 by the *Youth Protection Act*. In order to integrate all intervention taken on behalf of the young in need of protection, the latter Act provides for the diversion of cases in all situations where such procedure is the most appropriate. It very clearly defines what the respective responsibilities are of the social sector and the judicial sector.

In 1979, in response to recommendations of the Conseil du statut de la femme (Council on the Status of Women), contained in the booklet "Pour les Québécoises, égalité et indépendance",* the Québec Justice Department issued a document in which it set forth its position in the matter.

At almost the same time, regional symposiums on the subject of violence were organized.

These symposiums, held throughout Québec from September 1979 to January 1980, led to an in-depth study of the phenomenon of violence. That study, jointly undertaken by the Justice Department, the Social Affairs Department and the Council on the Status of Women, had as its aims:

— to rouse public awareness of the various types of assault;
— to establish a relationship between the interested public and private authorities;
— to develop a Québec expertise in this field;
— to identify the mechanisms for combating violence.

The discussions of the participants dealt with the five following themes:

— raped women;
— women beaten and subjected to violence;
— children neglected and victims of physical assault;
— child victims of sexual assault;
— violence in pornography.

In 1980, as a direct result of the symposiums, the Justice Department launched its *Program of Grants on Violence* and established *concerted planning groups* in each region of Québec. These groups comprised agents from all the sectors concerned in the problem of violence (judicial, social, educational, etc.), with the aim of harmonizing the actions taken on behalf of the victims of violence.

On 2 April 1981 there came into force the *Act to establish a New Civil Code and to Reform Family Law*, in which the equality of man and woman was henceforth recognized.

In 1984 there appeared the *Guide d'intervention auprès des victimes d'agression sexuelle* (Intervention Guide for Victims of Sexual Assault). This guide, jointly prepared by the Social Affairs Department, the Justice Department and the Council on the Status of Women, in collaboration with the Québec Professional Corporation of Physicians, included a medico-legal section to facilitate eventual prosecutions against an aggressor.

* Not available in English. Title translation would be "For Québec Women, Equality and Independence".

All these measures were supported by information campaigns to instruct the public and victims on the means and remedies at their disposal. These campaigns were also directed at making them aware of the necessity of taking such steps as would enable society to curb the phenomenon of violence.

The Québec Justice Department next decided to devise an action policy on conjugal violence. That policy has to do with judicial intervention but it also takes into account the important roles of the Social Affairs Department and of all the other agents involved in the matter.

In adopting such a policy, the Québec Justice Department is pursuing its objective of humanizing justice and opening the door to other means of intervention in all sectors of family violence.

Chapter II:
The problematic of conjugal violence

A. The Situation as it Now Stands

The general public in Québec seem increasingly conscious of the gravity and the extent of the problem of conjugal violence. They also seem to have become more and more critical in view of the mediocrity of the steps taken by the various agents to counter this problem. Is that due to the more and more marked evolution of the status of women, or to the fact that the media are giving more and more attention to the problem of battered women? It's difficult to say..., but the problem is there and it must be resolved.

In proceeding in that direction, the very first thing to be done, and indeed the most logical, is to describe the situation as it prevails at the various intervention stages, with respect to both the actions usually taken and the traditionally developed mentality.

1. Some Facts

Yet, few statistics are available on conjugal violence due to the fact that systematic studies carried out on this problematic are comparatively rare.

The data advanced by researchers and interested parties come mainly from research conducted in the United States. From one such research, which covered 600 couples in the process of getting a divorce, we learn that physical abuse was the ground invoked by 36.8 % of the couples studied.[1] Another study reveals that, in a sampling of 57 families, 68 % of the couples stated that they had suffered at least one act of violence during their marriage.[2]

The available data in Canada shows a similar incidence because in 1980, 31 % of homicides were attributable to family quarrels.[3] Closer to home, the reference work on family policy "Pour les familles québécoises" (For Québec Families) reveals that: "256 000 women in Québec, the very great majority in families, are regularly beaten by their husbands, their de facto partner, or their companion. And that is a conservative figure".[4]

It should be pointed out that the judicial system does not yet have the statistical data available from which it could learn the number of cases there are of conjugal violence and assess the degree of serv ness of these cases. That is due to the deficient system of identifying the causes of conjugal violence used by the police forces. In fact, under the heading of "conjugal violence" are to be found all sorts of strange notions about assault, the victims of which are the spouse or the children. For instance, in the "conjugal violence" category are classed all the troubles of the neighbourhood, various misdemeaners, damage caused to family property, etc.

Although the policemen in the same sector or the same ward generally know the problem households, they don't keep an up-to-date file on the places where they are called upon to intervene in cases of conjugal violence.

The statistics system, developed by the Provincial and Federal Governments, gives no indication of the categories of persons who are victims of violence. The data are recorded in terms of the sections of the Criminal Code, rather than listed under what form and against whom the violence was perpetrated.

---

1. Levinger G. (1966), Sources of Marital Dissatisfaction among Applicants for Divorce. American Journal of Ortopsychiatry. 36 (October) 803-807.

2. Steinmets S. (1971), The Cycle of Violence, New York Praeger publishing.

3. Statistics Canada (1980).

4. Statistics taken from the reference work: "Politique d'aide aux femmes violentées" — M.A.S. (Not translated).

Similarly, the judical services have not yet established a system from which situations of violence could be specifically enumerated. The compilation of data made by the judicial services is based solely on the sections of the Criminal Code; the assault committed by a stranger, therefore, cannot be distinguished from assault committed by a member of the family.

That means, therefore, that the Justice Department agents cannot absolutely define the phenomenon of conjugal violence and, therefore, have difficulty in assessing its magnitude.

Moreover, a victim of conjugal violence often reacts quite differently from other crime victims. That is why the judicial system agents experience some difficulty in interpreting their reactions.

That difficulty is especially formidable since little data is available on the subject. It can readily be understood, therefore, just to what extent the judicial agent feels ill-equipped to deal with a victim of conjugal violence.

2. A Complex Problem

The Justice Department must, therefore, intervene in its capacity as Attorney General since an offence has been committed.

The Department is fully aware, however, that few complaints go as far as prosecution before the courts or are pursued right to the very end of the judicial process, in spite of the frequency of violence to spouses.

The Québec Justice and Solicitor General Departments believe that complaints must go through the Justice system, even though they realize that judicial prosecutions are not a solution to every situation of conjugal violence. They are, nevertheless, convinced of the usefulness of such prosecutions, not just as a means of coercion but also as a motivating factor in cases where an appropriate sentence of treatment is indicated.

That conviction, however, does not prevent the Justice and the Solicitor General Departments from appreciating the usefulness and value of the services of aid and succour provided by other government or private agents.

It is true that the struggle against conjugal violence goes beyond the legal issue between victim and offender. The problem of conjugal violence is both a public and a private one. Without wishing to minimize the means of solution of disputes provided by civil law or the measures of conjugal conciliation adopted by community or private organizations, the Justice and Solicitor General Departments consider such interventions as particular and belonging to a sector.

The problem of conjugal violence comes under both private law, where the Justice Department intervenes through legislation, and public law where it must take action as a result of a criminal offence having been committed.

3. Appropriate Action

In order to find an adequate solution to conjugal violence, consideration must first be given to the crucial and immediate problem facing the victim at home. This means that pragmatic action measures must be provided, centred on aid to the victim and ending the violence of the offending spouse. The measures taken at the time of intervention, as afterwards, will be centred not just on the victim but also on the violent spouse.

That policy is intentionally more expansive on the aid given to the victim than on the protection of the rights of the offender, for which legal mechanisms of protection are already provided. The long established principles of criminal law as well as the Canadian and Québec Charter of rights and freedoms provide the offender, in fact, with fixed guarantees.

The offending spouse can have access to the same psycho-social services as those provided in this action policy for giving aid to the victims. As with the victim, that process respects the personal will of the offender to take advantage of the available aid measures to resolve the problem. In addition, that will can influence the sentencing treatment.

B. The Victim[5]

Generally speaking, experience makes us realize the two following facts: the battered woman is a victim who rarely complains; the battered woman who does lay a complaint often displays constant ambivalence throughout the judicial process.

That ambivalence or indecision results in the following:

— endangering the outcome of the proceedings to the point of having them aborted;
— diminishing the motivation of the judicial agents or others;
— diminishing the credibility of battered women in the minds of policemen and lawyers.

Now, the reasons that explain why battered women are such unreliable complainants are numerous and understandable. The following are to be noted:

— subsequent cohabitation with the spouse or a certain life-sharing with him;
— fear of reprisals no one can protect them from;
— loss of the sole means of support in the home;
— the shame of having been battered;
— fear of an inevitable social dependence following the departure of the aggressor;
— emotional ambivalence, the aggressor being a man with whom they have or have had emotional attachments;
— fear of a judicial apparatus perceived as an impressive authoritative body;
— ignorance of and failure to appreciate the available resources;
— lack of confidence in a judicial system which they consider to be impotent in stopping the violence;
— the complexity of the situation;
— the little hope of satisfaction as regards the reparation granted for the injury suffered.

It is really a sort of vicious circle. The conduct of battered and complainant women discourages the judicial system from interesting itself in their case, while the actions taken by the system discourage women from having recourse to it.

C. The Policemen

In general, these sorts of situations are of little interest to policemen. The fact that many police forces classify acts of conjugal violence as being neighbourhood squabbles clearly shows that policemen as a whole have a tendency to consider them as a private matter where the acts of the aggressor, while forbidden by the Criminal Code, are in a sense non-criminal in their estimation. To that fact must be added that sexist attitudes can be detected in some cases. In short, the mentality developed in the policeman makes him prefer social solutions to judicial ones.

In addition, police intervention in matters of conjugal violence has certain disquieting facts attaching to it. For instance, few actual investigations are undertaken; the intervention is often reduced to a mere report of the happening; certain cases are directly referred to the crown attorney without a request to institute proceedings (most often, under section 745 of the Criminal Code).

5. In this policy, all the measures provided for the victim apply whether the victim be male or female.

The improvement in police training does not yet seem to have brought about a material or significant change in police habits as far as intervention is concerned.

Nevertheless, it should be stated that the commonplace treatment accorded domestic violence by policemen is partly due to the multitude of incidents of that type that they are called upon daily to deal with, and by the high number of later abandonments of the complaint by the complainants.

D. The Crown Attorney

As far as the crown attorney is concerned, the problematic is very much the same as that of the policeman. He too has a tendency to hesitate before starting the judicial process. He views these cases as having a quite uncertain and often unsatisfactory outcome for everyone because of the ineffectiveness of the protection measures and the inadequacy of the sentence. Furthermore, the crown attorney quite often has the impression that the victim wants to make use of the penal system to accelerate or strengthen a civil claim or divorce petition. However, it is not up to the crown attorney to take these motives into account.

Finally, quite often the crown attorney is very badly equipped to find an acceptable judicial solution. In fact, the cases are frequently referred to him without investigation by the policemen, and it even happens that the data indispensable to the laying of an information are absent from the record. Now, it is not up to the crown attorney to make an investigation or to go and look for the required information. In certain cases it can even happen that crown attorneys systematically refer them to other courts.

E. The Court

At this stage of the judicial process, the problems turn out to be numerous and of all types.

i- When an aggressor appears before a court, he very rarely enters a plea of guilty. That means, therefore, that the court cannot, when there is a plea of not guilty, impose a sentence that could make the complainant feel safe, since the guilt of the accused has not been established. The accused having pleaded not guilty, adequate means must be found to protect the victim during the trial. However, the means of protection of the victim are directly related to the conditions attaching to the release of the aggressor. Now, the Criminal Code stipulates that the release conditions can only be imposed where the individual is under arrest and the prosecutor expressly requests conditions of the release. In view of the low number of arrests for this type of offence and the lack of information relating to or in support of the release of an accused, very rarely can one be sure of obtaining a court order containing conditions that are adequate to making the complainant feel safe.

ii- The judicial process is heavy and slow. The victim wonders about the "hows" and the "whys" of the proceeding and the delays. The judicial agents who have to counsel the victim don't really know the resources that could come to the victim's aid.

iii- There is, in particular, a fear of evidence difficulties: the ambivalence of the victim, fear of testifying, an abrupt change of attitude on the part of the accused, absence of medical evidence, or an incomplete police record.

iv- When the sentence is finally imposed, it is rarely adequate. Most of the time it is neither curative nor dissuasive. Besides, the judges seem to take a fairly lenient attitude where the couple are already separated. When probation is ordered, seldom is trouble taken to attach to it relevant specific conditions. Official sanction is too often given to an ad hoc and fragile reconciliation. The aid organizations are very rarely called upon because they are not well enough known.

It is as a result of these rather distressing facts that the Justice Department has looked for concrete and realistic solutions to correct the deficiencies of the Justice system.

F. The Correctional Agents

The correctional agents are also confronted with the problem of conjugal violence.

Referral to the correctional centre is rarely directly related to conjugal violence. However, given the particular characteristics of their clientele, the correctional agents sometimes ascertain the existence of this problem in varying degrees, whether in the preparation of the "pre-sentencing" report or in the carrying out of a sentence.

The difficulties encountered by the correctional agents are principally centred in motivating the individual to submit to a treatment program, and in the reluctance of certain social organizations to accept a clientele labelled delinquent.

Chapter III:
The need for an action policy

The Policy and the Objectives of the Québec Justice and Solicitor General Departments

The objectives of the Québec Justice and Solicitor General Departments are, among others, the following:

— to humanize the intervention process;
— to provide the victim with more sustained attention and support;
— to understand the offender himself.

The Justice Department, in addition to its policy of prosecution in violence cases, and the Solicitor General Department must, to conform with the objectives previously described, become involved in the prevention and tracking down of violence, police training and the information given to the victim.

First of all, the agents concerned in this policy are the policemen, the crown attorneys, the correctional services and the courts. This in no way excludes all other agents which come under the Justice and Solicitor General Departments. However, the complementarity in the intervention will first go through a concerted action phase by the existing networks, working together on common objectives.

These objectives of humanization will also be accomplished by a better understanding of the clientele and an acceleration of the judicial process. The action policy that the Justice and Solicitor General Departments choose to adopt in the matter of conjugal violence fits into the extension of their more general objectives. Even more, the problem of conjugal violence constitutes a sector where their objectives result in a tangible outcome particularly beneficial to those before the courts.

Such a policy contributes to making the curative dimension of judicial intervention more visible where that appears to be necessary. This new aspect includes the intervention of other bodies and Departments, as well as the integration of programs aimed at assisting the offender.

The action policy provides for the referral of the victim to the social organizations concerned in order that aid and counsel can be given. The victims will thus be able to take stock of their situation and, with the aid of experts, find the most rational solution to their problem. Finally, this action policy is articulated around a plan of action by the agents and a procedure clearly determined in the light of experience and the requirements of law.

Chapter IV:
Means of Action

A. Introduction

Three Departments have a leading role in preparing a plan of action aimed at curbing conjugal violence, these being the Health and Social Services Department, the Justice and Solicitor General Departments. Their respective mandates assign different though complementary tasks to them.

In that perspective, it is important that the Health and Social Services Department network[6] give the necessary information to the agents and the victims in order that the latter realize the importance of reporting conjugal violence cases and can exercise their recourse in full knowledge of the facts. The Health and Social Services Department must also consider the judicial system as a part of the intervention as a whole, aimed at curbing conjugal violence.

Similarly, the Justice and Solicitor General Departments must refer the victims and the offenders to the resources most likely to come to their aid.

B. The Victims

The preferred means of action over recent years has shown that we have moved away from the prime objective, which is protection of the victim. For that reason, whether in regard to the police forces, or the officials of the Justice and Solicitor General Departments, or the Health and Social Services Department, the victims are often left to their own resources. They cannot come to a rational decision because they have not been given the information they are entitled to have, and because the agents' interventions are disparate and individual.

In order that the treatment of the victims be assured to the maximum degree, it is imperative that the agents be made aware of the phenomenon of conjugal violence through appropriate actions.

In line with that, it is necessary that the police forces and the Justice and Solicitor General Department networks know the available social resources. Likewise, the Health and Social Services network must know the judicial resources and the means of action in place to aid the victims.

All the means of action envisaged in the attempt to curb conjugal violence must, therefore, be based on concerted action and a complementarity of the services offered by the Health and Social Services Department, the police forces and by the Justice Department networks.

Without wishing to exclude or minimize the other sectors of activity with regard to means of action, three vital points are fundamental to the exercise of that concerted action and of that complementarity of services:

— the tracking-down mechanisms;
— the mechanisms of referral of cases of violence;
— the aid offered to the offender and to the victim.

1. The Tracking-Down Mechanisms

The tracking down of conjugal violence begins first and foremost in a keener awareness by the general public. That is necessary, not only to have the unknown and potential offenders and victims identify the symptoms of conjugal violence, but also to uncover the clues that reveal its presence.

Even though that responsibility belongs primarily to the Health and Social Services Department, the Québec Justice and Solicitor General Departments consider it necessary to lend their assistance to that effort of information, education, and prevention.

6. For the purposes of the action policy, it should be understood that the Health and Social Services Department means the Department itself, the network and the community resources recognized by that Department.

2. The Referral of Cases

On the other hand, the referral of cases of conjugal violence that come to light does not rest solely with peace officers. Cases of conjugal violence are often first reported to the social agents and, for that reason, they have to have the appropriate referral mechanisms.

For its past, the problematic of conjugal violence defined earlier brings out the lack of appreciation and absence of referral by the judicial system to "social organizations" capable of aiding the victim. This policy paper suggests a means of action to fill that gap.

3. Aid to the Victims

As far as the Justice network is concerned, aid to the victims takes two different but complementary forms. The most direct form of aid to the victim consists in police referral of the person undergoing a problematic situation of conjugal violence to an organization of the Health and Social Services network. Whether the danger be real or apprehended, whether or not an indictable offence has been committed, the police officers must act as officers in the protection of the social peace and must foster such referral to shelter and counselling resources certified by the Health and Social Services Department.

The role of the Québec Justice and Solicitor General Departments also consists in informing the victims of their rights, and it is their responsibility as well to take any action that is likely to aid and protect victims since it is their duty to render a public service.

That aid to the victims may also take an indirect form. It would be advisable to create programs directed towards the violent spouse from existing resources. In the matter of sentencing, we consider it important that the task of the judges, crown attorneys and probation officers be facilitated by the implementation of programs jointly set up with the Health and Social Services Department network. Its expertise in resources and programs should, in fact, be shared. The little success of unilateral action earlier in effect seems to show that unequivocal concerted action by the Departments concerned can only assist in the treatment of victims and offenders.

C. The Judicial Agents

There is, at least in the Justice Department network, a desire to put bilateral programs at the disposal of judges and crown attorneys, the content of which would be jointly established with the Health and Social Services Department, in order to promote the setting up of preventive and curative measures in the matter of conjugal violence. That approach is, in fact, spelled out in a later chapter.

1. Involvement of the Judicial System

All the means of action suggested to the police forces to curb conjugal violence will remain still-born if, in the first place, conscientiousness is not developed in the police forces and there is no awareness of responsibility on the part of their headquarters staff to face up to the phenomenon of conjugal violence, nor a well sustained expression of will to act in order to curb it.

The action of peace officers is always based on reasonable and probable grounds leading to the belief that an offence has been committed. The means of action envisaged flow from that fundamental distinction, enabling the police to adapt their intervention.

The situations looked at in the following pages are set forth in the perspective where a peace officer would go to the place where a situation of conjugal violence occurred. In cases where the evidence of conjugal violence can be determined only after investigation — for instance, where the victim goes to the police station one or two days after the offence — the manner of proceeding will be the same, given the adaptations according to circumstances.

As an example, in cases where there was serious violence to the person, the peace officers would have to request the issuance of an arrest warrant. In the other cases, depending on the nature of the danger — apprehended danger or absence of apprehended danger — recourse will be had to an arrest warrant or a summons to appear.

In the following pages, the different possibilities of action provided by the action policy on conjugal violence are explained in terms of whether the case in question constitutes:

— a serious criminal offence;
— a criminal offence of a lesser character of seriousness;
— a family quarrel but with no crime committed.

To facilitate the understanding thereof, we have also displayed these diagramatically on pages 20 and 21.

2. Serious Criminal Offences

a) Description of Situations

Where there is bodily injury or any other crime of that degree of seriousness, the police action must be drastic. That principle also holds true where the conjugal circumstances experienced, even where there is no bodily harm, reveal that the author of the offence has already been convicted for crimes of violence or has caused a situation that endangers the safety of the spouse and children. There are cases, for instance, where mischief and persistent intimidation put the safety of the spouse and children at risk.

b) The Work of the Police

Judicial treatment of such cases seems of prime importance. The policeman must, therefore, carry out an investigation and gather *all the relevant evidence* without limiting himself just to the testimony of the victim, as too frequently happens. The statements of all the witnesses must be taken and the accused must be given the opportunity of making a statement.

As the accused is about to commit a criminal offence and there is a strong possibility that it will be repeated, it would be proper to *arrest its author without a warrant* in order to protect peace and order.

The policeman must also provide the victims with information concerning the available resources in his area or ward with regard to shelter and counselling and, if the victim so desires, make arrangements to facilitate the accessibility of these services to the victim.

c) Judicial Treatment

In accordance with the evidence available, each case of this nature should be the subject of the laying of an information. The serious disturbance of public order, the need to lay a public information, and of the just determination of guilt do not, in the opinion of the Justice Department, permit such an information to be conditional on whether or not the victim desires to lay a complaint.

Furthermore, the crown attorneys must require that strict, severe and especially verifiable conditions by police forces be attached to the release of the accused. The problematic already developed and the criticisms of the judicial system described in many works bearing on the question make this form of intervention necessary.

Finally, in the case where witnesses must be convened to establish whether the accused is guilty or not, *the victim must be summoned*. It is commonly known that victims are often reluctant, to say the least, to go to court to testify. We believe that it is important, however, that the crown attorney explain the reasons for the testimony and find out the present family situation. Where peace has been restored and repetition of the offence is not anticipated, many refusals to testify could be avoided if the crown attorney gave the victim relevant information on the consequences of a judgment of guilty and of the curative approach he intends to submit to the court in his sentencing plea.

In short, in order to avoid repetition of the same acts, responsibility lies chiefly with the crown attorney to convince the victim of the need to testify and the desire of the judicial system to resolve the conflicts, having respect for the rights of each individual.

The fact remains, however, that certain victims will not want to testify in spite of the steps taken by the crown attorneys. Victims must, however, be called upon to testify in order to explain to the court the reasons for their decision. Crown attorneys must ensure that victims are not acting the way they are because of threats made against them or their children, or because of the risk of their being subjected to violence if they testify against the author of the crime. In these painful situations, it does not seem right to force the victim by means of a penalty, minimum though it be, to give evidence. On the other hand, experience has shown that in spite of the victim's refusal, there frequently exists available and relevant evidence in support of the charge and *that evidence must be submitted to the court.*[7]

3. Other Cases where a Criminal Offence is Committed

a) Description of Situations

There are other cases of conjugal violence where a criminal offence is committed but which, nevertheless, do not at all have the element of seriousness about them as the situations already referred to. Practically speaking, these include all cases of assault, damage, threats accompanied by a violent gesture, threats of death or of serious bodily harm.[8]

b) Treatment by Policemen

Over the years, policemen have developed an expertise that allows them to judge, upon ascertaining the offence, whether the victim is in any danger.

1- Apprehended Danger

Where that danger is present, the procedure provided for the more serious cases must be applied, that being arrest without warrant, immediate investigation and the laying of an information before the court.

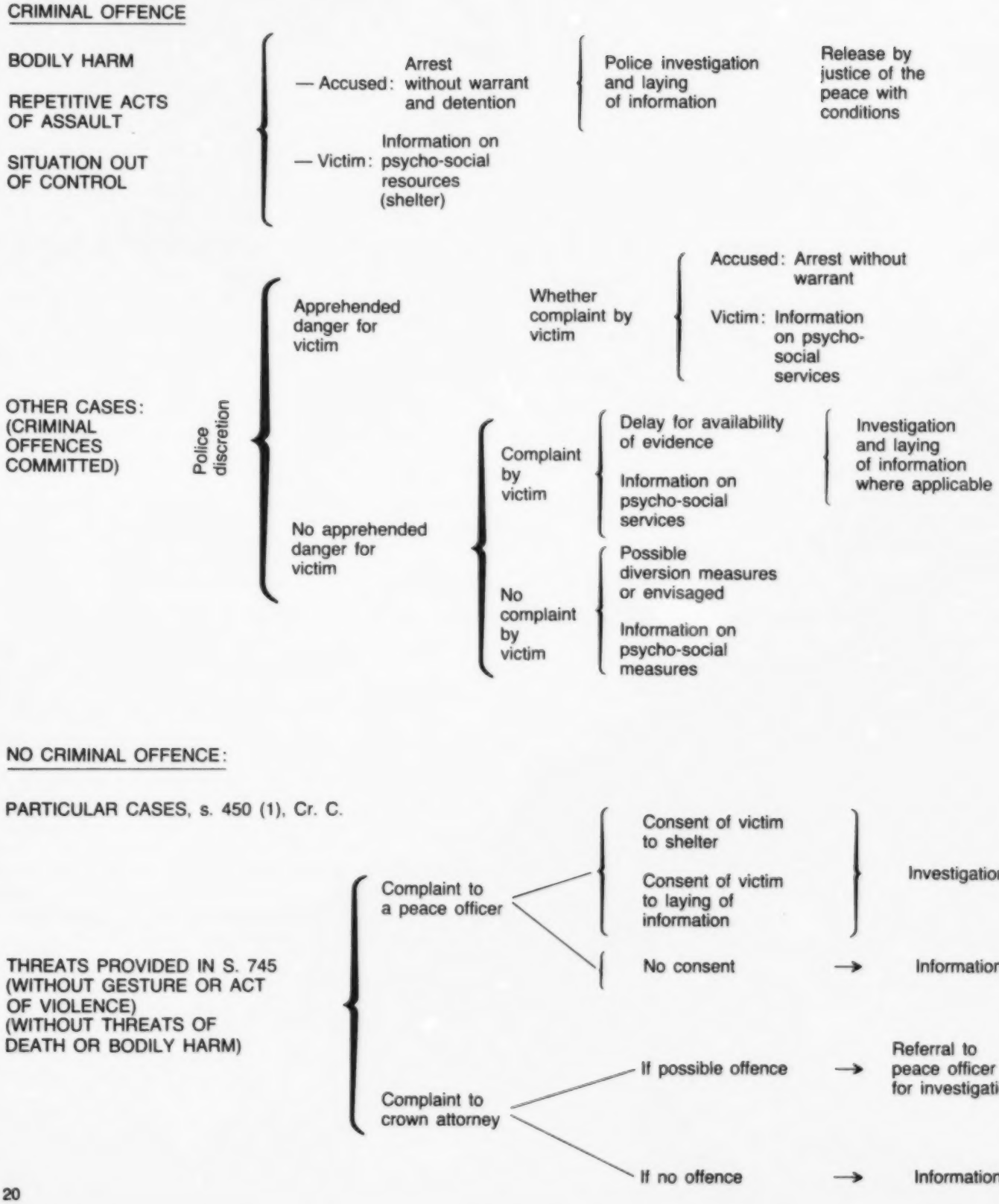
At the police station, the peace officer will have to assess if the circumstances which led to the arrest have changed and if the safety of the victim or the children is still endangered. If the danger no longer exists, a summons to appear can then be issued.

If the violence continues or is likely to be repeated, the policeman must take the matter to the justice of the peace who will decide whether or not to release the offending spouse.

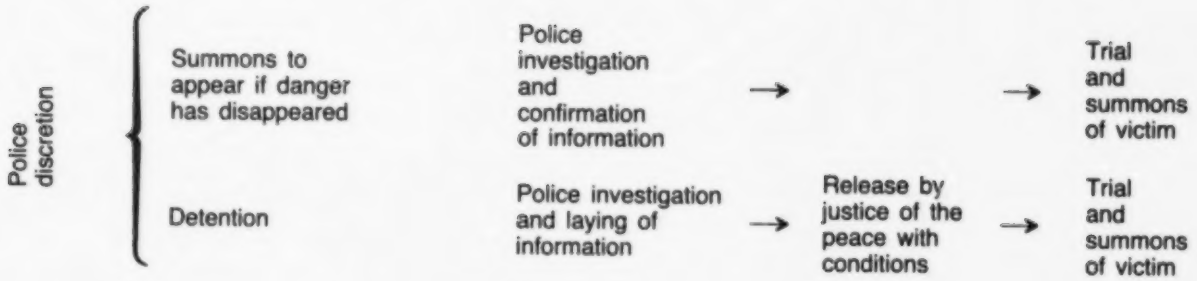
---

7. For instance, an out-of-court statement by the accused.
8. The Criminal Law Amendment Act, 1985, section 243.4 (1).

Intervention diagram



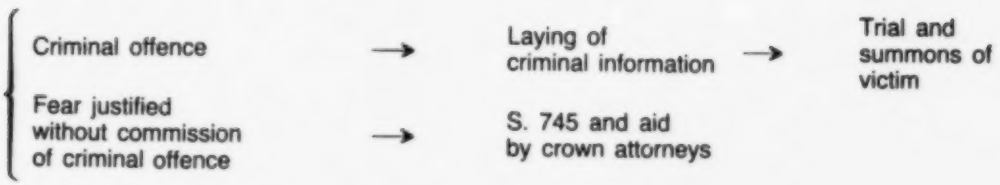
Trial and
summons
of victim



Appearance → Trial and summons

→ Laying of judicial information — Aid of attorney of victim's choice

psycho-social services



available psycho-social and legal services

2- Absence of Apprehended Danger

In principle, in cases where there is no apprehended danger to the victim or the children, and the victim wants to lay a complaint, evidence of the commission of an offence must require that an investigation file be opened.

However, experience in this type of situation demands that the will of the victim be affirmed and that the available evidence be verified.

If the victim persists in the desire to have the case ajudged by a criminal court, the regular process must begin with the laying of an information.

If, on the other hand, the victim has a change of heart after pondering the matter and decides not to lay a complaint, even though there is substance for prosecution, the crown attorney may, having regard to all the circumstances, contemplate diversion measures where social support is available.

That situation is similar to the one where the victim did not wish to lay a complaint and where there was no apprehended danger.

In the latter two cases — that is, where the victim decides not to lay a complaint or never wanted to lay a complaint — the Justice Department does not believe that resort to criminal proceedings is necessary to resolve a situation that the interested persons wish to resolve otherwise.

Respect for the Québec Attorney General's discretion to appreciate that other social mechanisms, outside of the judicial process, are more apt to resolve the situation must not appear to be a withdrawal by the judicial system, but rather a total involvement of the latter and a form of respect for the will of the victim to prefer other means.

3- Role of the Policeman

Without rejecting the established judicial process, the police action must be effected in consideration of the situation as a whole where there is no apprehended danger.

Even though, in principle, the will alone of the victim cannot start or prevent the judicial process being set in motion, it is, nevertheless, an element that must be taken into consideration. The policeman must, therefore, verify what the will of the victim is, so that the subsequent means of action can take that fact into account. When the victim does not wish to lay a complaint and it appears that there is no longer any danger, it should be understood that the victim wishes only to have the violence stopped.

The complexity of a conjugal relationship with all that it implies of magnanimity, pardon and economic, social or emotional dependence, makes it useless and inopportune to question the victim's reasons in only periodically having the violence stopped.

Whether or not there is apprehended danger, the policemen must always counsel the victim to have recourse to psycho-social services in the area. That enables the victim to take stock of the conjugal situation and to receive from competent resource persons the advice and treatment that can be of assistance.

The policemen must also look upon that as the dedication of their mission as "protectors of the peace" and understand that they have rendered the public service that society expects of them.

c) The Judicial Process

For the crown attorney who pleads the case, the commission of a criminal offence of assault will entail the same work as in the commission of other crimes. He must, however, adopt an attitude of empathy towards the victims, given the particular nature of the crime. *The victims must be summoned*, but the reasons for their participation in the judicial process must be explained to them as well as the fact that their refusal to testify could result in repetition of the offence.

In cases where a report of an investigation into a situation of conjugal violence is delivered to the crown attorney and for which the accused has not been arrested or summoned to appear, the crown attorney must weigh the advisability of requesting an arrest warrant. If an arrest warrant is issued, representations can be made concerning the release of the accused.

It should be stressed that situations of conjugal violence tend to become more frequent or aggravated if corrective measures are not applied with dispatch. That is why the proposed judicial process demands that representations concerning the release of the accused point out the dangerousness of the situation and recommend judicial means to remedy it.

On the other hand, the Québec Justice Department will take the necessary measures to have a conjugal violence case dealt with administratively with as much dispatch as that of a detained accused. In fact, it is desirable for the victims that cases of conjugal violence be dealt with quickly as the time lost often causes the offender to lose a sense of responsibility. A rapid awareness of the phenomenon by the offender can only be salutary and enhance the credibility of the criminal justice system, so often disparaged in these situations. Where a charge of assault is laid and there is no apprehended danger, the crown attorneys must consider the fact that account must be taken of the will of the victims and their desire to have the situation dealt with judicially. Crown attorneys must realize that criminal prosecutions, besides aiming at stopping the crime and protecting society, also constitute a public service which can be a sound contribution to the solution of conflicts.

4. Particular Cases of Section 450(1)

a) Description of the Situations

Policemen are often called to places where there is a "family quarrel", although no crime has been committed. At that time, the peace officer has two options open to him: resort to section 450(1) or the use of measures provided in section 745 of the Criminal Code. The latter section is provided mainly for cases where the victim is aware of the danger looming. We shall deal with this aspect later.

However, it often happens that the victim is not aware of the danger or does not want to co-operate along the lines of the conditions fixed by the action policy with regard to threats (application of section 745).

b) Police Involvement

A peace officer who is convinced that there is imminent danger must use the means provided by the Criminal Code for arrest without warrant of the person who is on the point of committing an indictable offence.

Section, 450(1)(a) provides, in effect:

> "Arrest without warrant by a peace officer. A peace officer may arrest without warrant
>
> a) a person who has committed an indictable offence or who, on reasonable and probable grounds, he believes has committed or is about to commit an indictable offence."

The policeman must then notify the person of the grounds for his arrest and expel him from the conjugal domicile for the period that he determines. He must also advise the victim of the legal means and the psycho-social services available.

Where the person arrested has realized the extent of the violence that he or she was liable to create, the peace officer may release that person as provided in section 454(3):

> "Release of person about to committ indictable offence. A peace officer or officer in charge having the custody of a person who has been arrested without warrant as a person about to commit an indictable offence shall release that person unconditionally as soon as practicable after he is satisfied that the continued detention of that person in custody is no longer necessary in order to prevent the commission by him of an indictable offence."

5. Threats: Use of Section 745

a) The Case

The Criminal Code provides that threats of death, of serious injury or simple threats accompanied by an act or a gesture of violence are criminal offences. The peace officers must determine if the threats suffered by the victims are an offence against one of these sections of the Criminal Code and take the indicated action if a criminal offence has been committed. However, certain threats — although few in number — are not considered as a commission of a criminal offence. We are referring here to a situation where there is a fear that violence will erupt: tempestuous arguments between spouses and family quarrels are sometimes of that order.

Such occurrences are, therefore, usually of a private nature and come under a right of a private nature, a right between the parties in dispute. Civil courts should, therefore, be favoured to settle this type of situation. However, victims may fear for their safety in the immediate future and the use of section 745 cannot be altogether set aside.

Even though provided in the Criminal Code, the recognizance to keep the peace is of a private nature. Section 745 is intended to regulate a personal conflict between individuals and does not have all the dimension of protection of public order that is generally found in the Criminal Code. In fact, contrary to section 455 of the Criminal Code, only the person who fears violence can be an informant. The fears of the informant must also be personal in accordance with the very terms of that section. A peace officer or just anyone at all cannot, therefore, be an informant in the place and stead of victims who fear violence to their person.

While the Criminal Code empowers the court to impose a range of "sentencing" measures, section 745 constrains the judge to imposing only a recognizance to keep the peace, which brings out the preventive nature of that provision. The Justice Department considers the recognizance to keep public order as a recognizance between private persons which is made public by its insertion in the Criminal Code.

Historically, section 745 derives from the British Common Law where the court may, at its discretion, add the recognizance to keep public order to any judicial order, even a "civil" one. Today, however, the court — outside the provisions of section 745 — can decide, by the powers conferred upon it by Common Law, to issue a recognizance to keep public order not only against the defendant but also against the informant.

b) Police Involvement

The particular scope of section 745 does not exclude police involvement in itself because policemen are now being urgently called by the victim or by third parties to intervene where conjugal violence takes place. However, the result of their intervention will be dictated by certain factors, particularly by the desire of the victim to lay a complaint. In fact, in the absence of the commission of a criminal offence or of a reasonable ground for believing that a criminal offence has been committed (section 450 of the Criminal Code), the policeman must verify if the fears of the victim are justified.

The express co-operation of the victim is necessary to the holding of an investigation. If the person refuses to lay a complaint and does not agree to being sheltered and receive aid outside of the conjugal domicile (the spouse not having committed any crime and so cannot be arrested), the police intervention will inevitably be limited. As the peace officer cannot lay an information himself pursuant to section 745, he will be unable to consider the fears of the victim as being sufficiently serious and he will limit himself, therefore, to providing information concerning the legal and social services likely to aid that victim and will warn the occupants to well and truly keep the peace.

It is important that victims, in laying a complaint, realize that they will have to attend court to swear to an information and return to testify. The peace officer will have to inform them on that point and advise them that they can either call upon the services of an attorney of their choice or a crown attorney.

The victims can at that time, in full knowledge of the facts, indicate if they wish to lay a complaint. In the affirmative, because the situation is really explosive and liable to soon degenerate into the commission of a criminal offence, the peace officer will have to make an investigation (gather all the evidence) and deliver the results of his investigation to the party who will take up the prosecution.

c) Judicial Involvement

It can happen that a spouse takes the initiative of going directly to the crown attorney in order to obtain an order to keep the peace. The crown attorneys, contrary to the policemen who act in an urgent situation, will in these circumstances refer the victims to the legal services and will inform them on the available psycho-social services.

In fact, the Québec Attorney General realizes, on the one hand, that crown attorneys do not usually have police investigations in their records and that it is not their administrative responsibility to carry them out. The Attorney General is aware, on the other hand, of the fact that attorneys other than crown attorneys are better placed than the latter to intervene at this stage of the conjugal misunderstandings. Furthermore, the Québec Attorney General is of the opinion that if the crown attorneys were to take up the prosecution in such circumstances, they would be rendering a bad service to society as well as to the victim in thus running the risk of compromising a possible reconciliation. It is not the business of crown attorneys to add a vocation foreign to their role by setting up a lawyer-client type of relationship where they would be the counsellors of a private party to a family conflict.

However, if it appears that the person has been the victim of a criminal offence, the crown attorneys will refer that person to the police service so that an investigation be made. If the police investigation reveals the commission of a criminal offence, the crown attorney must act in accordance with the policy earlier laid down in this paper, rather than have the victim swear to an information laid under section 745. In the cases where obviously, after investigation, no crime has been committed, but the fears of the victim were justified, the crown attorney can, having assured himself that the fears still subsist, fully commit himself to the victim's case and assist the victim in establishing evidence of the facts to be submitted to the court.

The crown attorneys must realize that conjugal violence most of the time conceals the commission of a criminal offence and that such violence must be curbed with the means and measures provided in the Criminal Code. The two-level procedure of sections 745 and 746 does not always offer the preventive and dissuasive element of the Criminal Code.

The Québec Attorney General favours the laying of an information for a criminal offence wherever possible, rather than relying on section 745. Similarly, the crown attorney must consent, in matters of conjugal violence, to a plea of a lesser and included offence, or of any other offence, only with extreme circumspection. The recognizance to keep the peace provided in section 745 must never replace the prosecution of, or the plea of guilty to, the criminal offence where, from the legal aspect, the facts reveal the commission of a criminal offence. When faced with a criminal offence, the imposition of severe sentencing measures and the establishment of a criminal record with all the consequences that may entail for the accused can never be sufficient grounds permitting the crown attorney to consent to the application of section 745.

d) Conclusion

Whether the peace officers have made use of the preventive arrest procedures set forth in section 450 of the Criminal Code or carried out an investigation under section 745 of the Code, it would be beneficial that they keep on file a list of the persons and the places where they have been called without any criminal offence having taken place. The recording of all these interventions could assist them in shedding some light on later problematic situations. A reminder list of certain places or certain persons would help the peace officer to better determine the apprehended danger concept and to anticipate situations liable to become uncontrollable. In addition, they could more easily track down situations of conjugal violence so as to bring about referral of the persons concerned to the social organizations.

D. "Sentencing" Treatment

1. Intervention at Various Levels

The action measures have revealed that the Justice sector agents must, at each stage of the process, inform victims not only of their rights but also of the procedural stages necessary to judicial treatment.

At the same time, the Justice sector agents must inform victims of the mechanisms, procedures and programs provided by the Health and Social Services Department. That objective can be realized only if all the Justice sector agents know the available treatment programs and places of shelter.

2. The "Sentencing" Treatment

Aid to the victims is also accomplished by the suppression of sources of violence. It is imperative, therefore, that the general public, the agents of all the sectors, and particularly those of the Health and Social Services Department network, realize that aid to victims cannot simply take the form of public denunciation of the commission of a criminal offence. That public denunciation is effected by referral of the case to the police and by adequate judicial treatment aimed at improving the efficacity of the struggle against conjugal violence.

At the very least, it is necessary that the agents of all the sectors, and particularly those of the Health and Social Services Department network, give complete information to victims, emphasize their individual and social responsabilities and point out to them, finally, the danger in remaining silent in this type of situation.

In the case where the author of the violence is found guilty by a court, we believe that an appropriate "sentencing" treatment has the best chance of producing a dissuasive effect and thus of avoiding repetition.

a) The principle

The representations on the sentence made by the crown attorney are obviously inspired by all the elements both objective and subjective contained in the record, regardless of the crime that is under prosecution.

It would not, therefore, be desirable to limit in whatever way the discretion of the crown attorney in the matter of sentencing. It would be unrealistic and even contrary to sound administration of Justice to wish to impose a particular type of sentence for a given category of criminal offences.

Given the fact that each case is an individual one and must be treated as such, it seems clear that the discretion granted to the crown attorney remains the best guarantee of obtaining just and realistic representations as to the sentence.

b) New Means for New Objectives

The Criminal Code makes a range of sentences available to the judicial apparatus.

Punishments of imprisonment are imposed in certain cases of particularly serious conjugal violence. On the other hand, the courts often have recourse to fines in cases that do not have that serious character to them. Finally, suspension of sentence or release regularly closes a record of violence between spouses or ex-spouses. In many cases, as a measure of safety for the victim, there is added to that range of sentencing measures a probation order which the violent spouse must comply with.

It has to be admitted that the means put at the disposal of courts do not always allow cases of conjugal violence to be really treated. The drawing up of treatment programs for violent spouses would add a new tool enabling valid solutions to be found. That "sentencing" approach, which we term as curative, will obviously add a new and most interesting dimension providing a positive aspect to the matter of sentencing.

An enlightened application of these new programs is likely to give the best guarantees in terms of rehabilitation. In fact, in cases of conjugal violence, repetition is frequent so long as the problem is not treated at its source.

The primary objective of establishing a curative sentencing measure is obviously to make the judicial intervention more efficacious, given the particular problematic of conjugal violence and considering the means of action (both police and judicial) that we are advocating.

Furthermore, a coherent policy that takes account of the statement made in the preceding paragraph can only enhance the credibility of the justice system in the matter of conjugal violence.

c) The Criteria of Eligibility for Treatment Programs for Violent Spouses

When the crown attorney determines the advisability of applying a treatment program, he must mainly take into account the four following factors:

— the seriousness of the crime;
— the relationship between the spouses;
— the motivation of the offender;
— the personality of the offender.

The criteria just given are not exaustive and it is conceivable that other factors can be taken into account.

1- The Seriousness of the Crime

In principle, in cases involving serious bodily harm, repeated assault, a particularly violent individual or an uncontrollable situation, we believe that a term of imprisonment must be envisaged (or an alternative measure of community work in situations that permit of its application).

Moreover, we do not exclude the imposition of "substantial" fines in certain cases that might be termed as intermediate, particularly where the spouses live separately.

The rule that holds that an objectively serious crime bring in its train a term of imprisonment must not, however, be absolute. In fact, we believe that cases of extreme violence could sometimes benefit from the curative approach.

It happens, in fact, that particularly serious situations have characteristics whereby imprisonment is not the measure indicated. Of course, these will be exceptional cases, but we do not believe that it would be wise to exclude them *a priori* from the application of treatment programs.

2- The Relationship Between the Spouses

Although the violent spouse no longer lives with the victim of the violence, it must be anticipated that in many cases he will live with another person liable to be a victim of violence in turn. The resumption of life together between the spouses must not, therefore, be an indispensable condition of the application of a treatment program.

On the other hand, it is important to assess the relationship between the spouses in terms of a possible repetition, even if the spouses no longer live together. In fact, certain contacts, even occasional ones, between ex-spouses are often the occasion of violent outbreaks. One only has to think of a meeting for the purpose of exercising visiting or taking out rights with regard to the children.

However, as a general rule, the treatment programs must be dispensed primarily to spouses likely to maintain life as a couple.

3- The Motivation of the Offender

In order that an intervention be efficacious, it is obviously necessary that the offender volunteer to take part in it. Must it be pointed out that people cannot be treated in spite of themselves? The court must, therefore, find out in the person of the candidate for treatment that if it is not a desire to co-operate, that at least it is an acquiescence to the search for a durable solution.

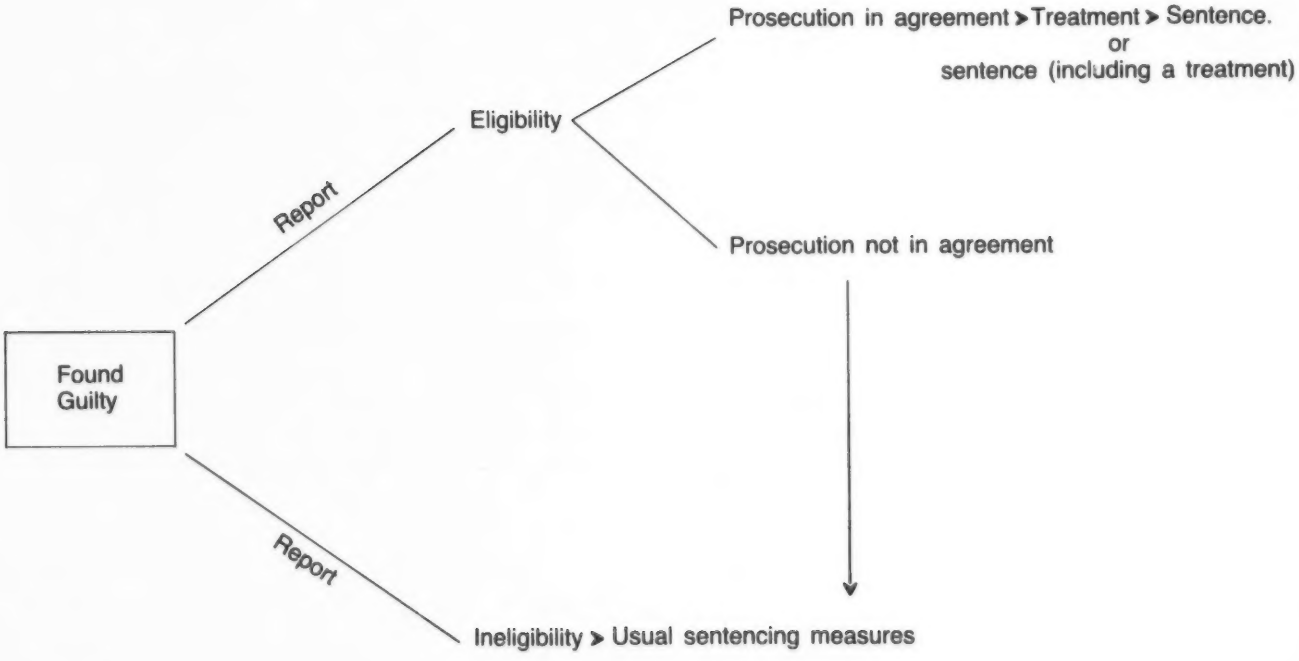
4- The Personality of the Offender

The individual in question will no doubt have to exhibit certain personal characteristics without which it would be illusory to envisage the curative approach. We could here draw a parallel between the treatment programs of violent spouses and the community work from which certain individuals are excluded in principle (examples: a person suffering from serious psychiatric troubles; an individual steeped in crime; etc.).

Therefore, we must expect that certain persons are unable to manifest sufficient guarantees for their integration in a treatment program which, we can imagine, will be rather requiring.

d) The Terms and Conditions of Application (See the annexed Table)

A pre-sentencing report promptly drawn up by the specialized agents, able to assess all the aspects of the question, will serve as a basis for assessing the eligibility of a candidate for a treatment program.



If a favourable report produces optimism as to the chances of success of a treatment, and if all the elements of the case lead the crown attorney to agree with such a conclusion, the latter will be in a position to favour the application of the program before the sentence is pronounced.

Such a way of proceeding obviously provides reassurance as to the success of the treatment, while avoiding the setting in motion of a process whose chances of success still remain uncertain.

In practice, the judge in the case would, therefore, have to delay the imposition of sentence and ask for a progress report which could become a final report concluding in the success of the treatment in cases that lend themselves to it. Whether one or several progress reports are necessary, it would appear to be desirable that the treatment program be terminated before the imposition of sentence, for the reasons already stated.

In cases where the curative approach has borne fruit, it can be said that suspension of sentence (or release) will be the rule. Given a setback in the treatment, the judge must obviously have recourse to the usual modes of sentencing, having regard to the particular circumstances of the case.

That latter solution will also apply in cases where the "pre-sentencing" report concludes in ineligibility for the program, or where the court takes no heed of a favourable report.

The amendments to section 457.8(1)(b)(ii) of the Criminal Code[9] now enable the court to vary the release orders.

For instance, the court can vary a release order "conditional upon there being no communication with one's spouse during the time of the trial", by another order "favouring the application of the conjugal therapy program", even though the trial has not ended.

The flexibility of the Criminal Code allows the judge, therefore, to inquire before imposing sentence into the justification of the steps taken. This way of proceeding seems to us more adequate because it enables the court to assess the true aptitude of the offender to successfully undergo treatment.

The immediate imposition of a sentence with a probation order could in many cases meet the same objective. However, that manner of proceeding has obvious disadvantages in discarding prior verification, preventing a concerted approach by all the judicial and social agents, and obliging the laying of a new information if the spouse does not comply with the legal obligation thus created.

e) Devising Treatment Programs for Violent Spouses

We can expect, of course, that the devising of treatment programs will be the domain of professionals working in the various sectors of activity. It would be wise, no doubt, to have recourse where necessary to the participation of psychologists and psychiatrists in the setting up of programs to treat individuals caught up in problems of conjugal violence. In certain circumstances, that violence results from psychiatric or psychological problems which must be treated.

9. Section 90, *Criminal Law Amendment Act, 1985.*

Certain aspects of this therapeutic approach must necessarily be conceived in relation to their eventual application within the framework of judicial intervention. It becomes evident, therefore, that the legal aspect must be taken into account in the devising of a treatment program. The success of that measure is, therefore, largely dependent on the co-operation of the Health and Social Services, Justice and Solicitor General Departments.

Furthermore, it is appropriate to encourage all the agents to participate in the devising of these programs, especially those who will have to apply them.

Chapter V: Commitments by the Quebec justice and solicitor general departments

A. Statement of Guiding Principles

In sum, the guiding principles that motivate the interventions enunciated in this policy are the following:

— consideration and understanding of the victim's needs;

— search for an adequate and coordinated intervention;

— search for an efficacious and appropriate "sentencing" treatment;

— prominence given to the curative dimension of judicial intervention.

B. Commitments by the Québec Justice and Solicitor General Departments

In order that the guiding principles earlier set forth to curb conjugal violence be complied with, the Justice and Solicitor General Departments commit themselves to taking the following steps so that:

— mechanisms enabling the obtainment of statistical data are set up so as to fully define the problem and analyse its extent;

— information campaigns are prepared in order to make the victims aware of the importance of reporting their case and of exercising the judicial recourses provided, where appropriate;

— the agents of the Health and Social Services Department become familiar with the various stages of the judicial process;

— the victims and all the agents are informed of the usefulness, where applicable, of the judicial process as a coercive element likely to motivate the offender to change his ways, and as a means of enabling the follow-up of the intervention;

— a list of all the social and legal resources be made available to the agents in all the regions;

— policemen are made aware of the seriousness of the phenomenon of conjugal violence as a breach of public order, and of the need to curb it;

— an information program on the legislation in force is prepared for policemen;

— the process of intervention of policemen is revised and they are brought to investigating and gathering all the evidence elements relevant to an eventual prosecution;

— police forces make use of the arrest without warrant procedure in cases of criminal offences where the victim is endangered;

— there is control over releases through the issuance of certain conditions, and the hearing of cases is accelerated;

— in cases so permitting, the crown attorneys use their discretion to foster diversion of cases where the victim consents thereto and social support is available;

— the use of the various Criminal Code provisions to curb conjugal violence is clearly set forth, even without the commission of a criminal offence.

Chapter VI:
The need for concerted action

The need for concerted action

The studies and experience of the Québec Justice and Solicitor General Departments lead them to the view that a government action policy cannot be applied without the active participation of all the agents of the Justice sector.

The participation of the Justice sector, complementary to social action, is made necessary by the obligation of distinguishing real offences, of showing the social reprobation that they bring in their train, and in order to confront the offender with that reprobation. That participation in many circumstances also enables assistance to be given to the persons involved, whether they be the victims or the aggressors.

All the activities of prevention, training the agents and search for solutions to conflicts can be realistic only with the co-operation of the Health and Social Services Department and its network.

The Justice and Solicitor General Departments are aware that all the efforts presently being exerted in the matter of conjugal violence can and should only lead to an integrated policy of actions considered necessary.

Finally, the Justice and Solicitor General Departments are convinced that each of their interventions will attain the efficacity aimed at and will be possible, in certain cases, only by concerted action with the Health and Social Services Department and all the agents concerned in this problem.

It is indispensable to the realization of that necessary concerted action that:

- there be set up, in co-operation with the Health and Social Services Department, a system of search and discovery of cases of conjugal violence, analysis of data, and case referrals;
- there be an awareness and complementarity of the services offered by the Justice, Solicitor General, Health and Social Services Departments and by the police forces on the three following points:
  - tracking-down mechanisms,
  - referral mechanisms in cases of violence,
  - aid offered to the victim and to the offender;
- there be set up, in conjunction with the Health and Social Services Department, treatment programs for the violent spouses, applicable in accordance with the following criteria:
  - the seriousness of the crime,
  - the relationship between the spouses,
  - the motivation of the offender,
  - the personality of the offender.